

---

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implemented  
by the Council of Europe

**Проект «Посилення доступу до правосуддя через несудові механізми правового захисту  
для потерпілих від дискримінації, злочинів на ґрунті ненависті та мови ворожнечі у  
країнах Східного партнерства»**

# **Аналіз національних заходів проти мови ворожнечі в Україні**

**Системне дослідження та пропозиції щодо політики проти мови ворожнечі в Україні**

Видання англійською мовою:

**Mapping national responses to hate speech in Ukraine**

Systemic research and policy proposals for combating hate speech in Ukraine

Цей документ підготовлений у рамках проєкту «Посилення доступу до правосуддя через непозасудові механізми правового захисту для потерпілих від дискримінації, злочинів на ґрунті ненависті та мови ворожнечі у країнах Східного партнерства», що фінансується спільно Європейським Союзом та Радою Європи. Викладені в цьому документі думки жодним чином не можуть розглядатися як такі, що відображають офіційну позицію будь-якої сторони.

Відтворення уривків (до 500 слів) дозволено, за винятком комерційних цілей, якщо зберігається цілісність тексту, уривок не використовується поза контекстом, не надає неповну інформацію або іншим чином не вводить в оману читача щодо природи, обсягу чи змісту тексту. Вихідний текст завжди має бути підтверджено таким чином: “© Рада Європи, рік публікації”. З усіма запитамі щодо відтворення чи перекладу всього документа або його частини слід звертатися до Директорату комунікації Ради Європи (F-67075 Strasbourg Cedex або [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Фото: Рада Європи

Видавництво Ради Європи  
F-67075 Strasbourg Cedex  
<http://book.coe.int>

© Рада Європи, січень 2022 року

# Зміст

Вступ .....	4
Мова ворожнечі в Україні: ситуаційний аналіз .....	9
1. Ратифікація договорів .....	9
2. Визнання повноважень Комітету з ліквідації расової дискримінації (КЛРД) .....	11
3. Виявлення причин та оцінювання масштабів поширення мови ворожнечі.....	12
4. Підвищення обізнаності та риторика у відповідь .....	18
5. Підтримка груп, проти яких спрямована мова ворожнечі .....	22
6. Підтримка саморегулювання в державних і приватних установах .....	22
7. Регулювання та саморегулювання ЗМІ .....	25
8. Адміністративна та цивільно-правова відповідальність .....	28
9. Підтримка політичних партій та організацій, які використовують мову ворожнечі	32
10. Кримінальна відповідальність .....	33
Системна мапа механізмів мови ворожнечі в Україні.....	37
Подальші кроки в боротьбі з мовою ворожнечі в Україні.....	53
Додаток I. Методологія системного проектування .....	62
Додаток II. Перелік заходів процесу мапування .....	65
Додаток III. Залучені зацікавлені сторони.....	68

# Вступ

Останнім часом на європейському континенті підвищилася обізнаність щодо загроз, які становить для суспільства мова ворожнечі, що підриває права людини, демократію та верховенство права. «Рух проти мови ворожнечі» (No Hate Speech Movement), ініційований Радою Європи в межах її діяльності по боротьбі з висловлюваннями, що розпалюють ворожнечу, зробив вагомий внесок у розв'язання цієї проблеми.

Водночас розробка ефективних стратегій протидії мові ворожнечі стала одним з найголовніших завдань національних органів влади та представників громадянського суспільства у європейському регіоні. Такі стратегії повинні дозволити державам-членам значно скоротити масштаби поширення цього явища, і водночас забезпечити дотримання права на свободу слова.

Різні ініціативи протидії мові ворожнечі, зокрема в інтернеті, включають внесення змін до законодавства, вдосконалення проведення розслідування та механізмів судового захисту, залучення засобів масової інформації, підтримку освіти та підвищення обізнаності. Сучасна практика Європейського суду з прав людини<sup>1</sup>, стандарти Ради Європи та результати моніторингу<sup>2</sup> забезпечують підґрунтя, необхідне для розробки національних стратегій та планів дій у боротьбі з проявами мови ворожнечі.

Хоча такі зусилля держав-членів і заслуговують на похвалу, для досягнення стійких результатів необхідний комплексний та послідовний підхід, що забезпечує дотримання прав людини.

Як наголошується у Загальнополітичній рекомендації Європейської комісії проти расизму та нетерпимості № 15 щодо протидії мові ворожнечі, комплексний підхід має поєднувати право на свободу слова та інші права, особливо права вразливих груп, які знаходяться під

---

<sup>1</sup> Див. [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf)

<sup>2</sup> П'ятий звіт ЄКРН за результатами моніторингу країни містить рекомендації державам-членам з протидії мові ворожнечі. Звіт доступний за посиланням <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-monitoring>

Діяльність Ради Європи з протидії мові ворожнечі та деякі відповідні стандарти узагальнені за посиланням <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/coe-work-on-hate-speech>

загрозою через мову ворожнечі. Такий підхід має також підвищити опір суспільства цьому явищу. Рекомендація містить широке визначення мови ворожнечі та визначає основні елементи, необхідні для забезпечення комплексного підходу у боротьбі з нею, включно з законодавчими та адміністративними заходами, саморегуляцією, підтримкою потерпілих, просвітницькими заходами та заходами з підвищення обізнаності, риторикою у відповідь.

Загальнополітична рекомендація ЄКРН стосується, зокрема, використання висловлювань, що розпалюють ворожнечу, що належать до сфери діяльності ЄКРН; проте передбачається, що її положення мають застосовуватися до всіх форм таких висловлювань, наприклад за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, громадянства, національного чи етнічного походження, гендерної ідентичності чи сексуальної орієнтації.

### **Цілісний підхід до розв'язання проблеми**

Як згадувалося вище, всеосяжна національна відповідь на прояви мови ворожнечі має враховувати права окремих осіб, зокрема вразливих груп, які найчастіше стають мішенню висловлювань, що розпалюють ворожнечу, як в реальному, так і віртуальному житті. Вона також має сприяти згуртованості суспільства та окреслювати обов'язки і роль національних органів влади та інших основних зацікавлених сторін (органи державної влади, парламенти, офіси омбудсмана та органи з питань рівності, постачальники та оператори інтернет-послуг, інтернет-ЗМІ, сектор освіти, громадські організації тощо).

Рада Європи співпрацює з органами влади держав-членів та іншими зацікавленими сторонами для підтримки розробки ефективних стратегій протидії мові ворожнечі на основі системного підходу. Першим ключовим кроком цього підходу є системний аналіз національного підходу до вирішення проблеми мови ворожнечі, який демонструє, як на членів суспільства впливає мова ворожнечі та які засоби правового захисту їм доступні. Аналіз зображає взаємодію окремих осіб або цільових груп з установами, державними органами, громадськими організаціями та приватним сектором у процесі боротьби з мовою ворожнечі. Системний аналіз не обмежується засобами правової допомоги, а охоплює всі можливі заходи протидії, передбачені Загальнополітичною рекомендацією ЄКРН № 15, наприклад, механізми саморегулювання, громадський осуд, підтримку

потерпілих та просвітницькі заходи. Поділ системи на складові та вивчення того, як ці складові працюють та взаємодіють для досягнення своєї мети, допоможе виявити прогалини, проблеми і запропонувати нові дії та інструменти.

У рамках проекту ЄС-Ради Європи «Посилення доступу до правосуддя через несудові механізми правового захисту для потерпілих від дискримінації, злочинів на ґрунті ненависті та мови ворожнечі у країнах Східного партнерства»<sup>3</sup> був проведений системний аналіз заходів протидії мові ворожнечі в Грузії, Україні та Вірменії.

Системний аналіз переслідував такі цілі:

- сприяти процесу перегляду та розробки наявних стратегій, структур, інструментів та дій у державах-членах для запобігання та протидії мові ворожнечі;
- розуміти роль залучених у процес різних державних та приватних суб'єктів та їхню взаємодію у боротьбі з мовою ворожнечі;
- проаналізувати результати та визначити нові виклики, а також способи їх стратегічного вирішення у процесі протидії мові ворожнечі.

### **Системне мапування заходів протидії мові ворожнечі в Україні**

Системний аналіз національних заходів протидії мові ворожнечі в Україні спрямований на залучення зацікавлених сторін з різних установ та організацій до програми запобігання використанню мови ворожнечі на всіх рівнях суспільства.

Для цілей цього звіту мова ворожнечі означає використання однієї або декількох конкретних форм висловлювань, таких як обстоювання, сприяння або підбурювання до наклепу, ненависті або паплюження щодо людини чи групи осіб, а також будь-яке переслідування, образу, негативну стереотипізацію, стигматизацію або погрози щодо особи чи осіб, а також будь-яке виправдання всіх цих форм висловлювання, пов'язані з відкритим переліком особових характеристик або статусів, який охоплює «расу», колір

---

<sup>3</sup> Для отримання більш детальної інформації перейдіть за посиланням <https://www.coe.int/en/web/inclusion-and-antidiscrimination/eap-regional-project>

шкіри, мову, релігію або переконання, громадянство або національну чи етнічну належність, а також походження, вік, інвалідність, стать, гендерну ідентичність і сексуальну орієнтацію (Загальнополітична рекомендація № 15).

Методологія дослідження ґрунтувалася на системному мисленні та проектуванні (у поєднанні відомі як системне проектування); серед основних результатів – системна мапа механізмів, пов'язаних із мовою ворожнечі. Було розроблено декілька моделей на основі системного проектування з урахуванням еволюції розуміння мови ворожнечі водночас як проблеми і як простору для рішень. Під час індивідуальних експертних інтерв'ю та семінарів ці моделі були представлені основним зацікавленим сторонам, змінені та доповнені. Розроблена системна мапа стала інструментом для виявлення основних викликів а надалі сприяла розробці дорожньої карти протидії мові ворожнечі в Україні.

У проєкті брала участь змішана дослідницька група у складі двох національних експерток – Олени Бондаренко та Ірени Федорович, та команди дослідників з компанії Наман [Namahn].

Основними етапами системного аналізу були ситуаційний аналіз (кабінетний), вступний семінар за участю багатьох зацікавлених сторін, інтерв'ю з ключовими зацікавленими сторонами та завершальний семінар за участю багатьох зацікавлених сторін, що мав на меті:

- отримати глибше уявлення про таке явище, як мова ворожнечі та заходи протидії їй в Україні, а також про побудову візуального зображення цієї проблеми;
- запросити зацікавлені сторони для обговорення різних поглядів на проблему мови ворожнечі;

- обговорити із зацікавленими сторонами подальший шлях до посилення національних заходів протидії мові ворожнечі<sup>4</sup>.

На етапі проведення кабінетного дослідження дослідники аналізували відповідну внутрішню та міжнародну документацію, таку як моніторингові звіти ЄКРН, органів державної влади та недержавних установ, міжнародні та національні правові стандарти тощо. На підставі проведеного кабінетного дослідження сформовано перелік відповідних національних зацікавлених сторін для участі у дослідженні, що забезпечить всеосяжний та заснований на широкій участі підхід та врахування різних поглядів на проблему.

Частина цього дослідження спрямована на виявлення механізмів, пов'язаних із розвитком такого явища, як мова ворожнечі. Ці механізми подані у вигляді мапи з різними зв'язками у вигляді циклів, що відповідають галузям, яких стосується це явище. Ця мапа була розроблена на основі первинного кабінетного дослідження та інтерв'ю з національними зацікавленими сторонами (див. перелік у Додатку III) та була доповнена завдяки відгукам зацікавлених сторін під час багатостороннього семінару за їх участю.

Цей звіт містить основні висновки щодо поточного стану заходів протидії мові ворожнечі в Україні, пояснення до системної мапи та її ключових елементів, а також дорожню карту подальших дій у боротьбі з мовою ворожнечі на всіх етапах процесу.

---

<sup>4</sup> Звіт стосується ситуації та механізмів протидії на національному рівні, за винятком частин території України, які тимчасово не перебувають під ефективним контролем уряду України, а саме: Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, а також невідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей.



# Мова ворожнечі в Україні: ситуаційний аналіз

У наведеному нижче аналізі поетапно наведені стандарти та рекомендації Загальнополітичної рекомендації ЄКРН № 15 щодо протидії мові ворожнечі як підґрунтя для розуміння поточної ситуації та заходів протидії мові ворожнечі в Україні. Він був розроблений на основі попереднього базового дослідження в рамках проекту, аналізу наявної інформації про поширення мови ворожнечі та заходів протидії, а також даних, отриманих під час семінарів та інтерв'ю із зацікавленими сторонами. У кожному підрозділі наводиться аналіз щодо того, як кожна рекомендація, викладена у Загальнополітичній рекомендації № 15, знаходить наразі своє відбиття в українському контексті. Текст, виділений курсивом на початку кожного підрозділу, цитується з Загальнополітичної рекомендації № 15 і є рекомендаціями, адресованими державам-членам Ради Європи.

## 1. Ратифікація договорів

- *ратифікувати Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених з використанням комп'ютерних систем, Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Протокол № 12 до Європейської конвенції з прав людини й основоположних свобод, якщо вони ще цього не зробили*

Україна ратифікувала Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність, що стосується криміналізації дій расистського та ксенофобського характеру, вчинених за допомогою комп'ютерних систем<sup>5</sup>, який набув чинності в Україні 1 квітня 2007 р. В Україні державним органом, відповідальним за боротьбу з кіберзлочинністю, було Управління боротьби з кіберзлочинністю Національної поліції, яке

---

<sup>5</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189>

у 2015 році було реорганізоване в Департамент Кіберполіції<sup>6</sup>. Водночас Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»<sup>7</sup> не відносить до повноважень Департаменту розслідування дій, спрямованих на розпалювання ворожнечі. Згідно з інформацією, отриманою під час інтерв'ю, цей департамент не займається розслідуванням кіберзлочинів, пов'язаних з розпалюванням ворожнечі, і не має робочого визначення мови ворожнечі. На думку представників поліції відсутність чіткого робочого визначення також впливає з неоднозначності положень статті 161 Кримінального кодексу України, яка одночасно включає елементи дискримінації, мови ворожнечі та злочинів на ґрунті ненависті. Ба більше, в поліції зазначають, що проведенню розслідувань перешкоджає також відсутність розуміння різниці між кримінальною, адміністративною та цивільно-правовою відповідальністю за мову ворожнечі, та відсутність ефективних механізмів протидії мові ворожнечі.

Україна подала до Ради Європи заяву, в якій зазначила, що вона не гарантує виконання зобов'язань за Конвенцією на час окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та на території окремих районів Донецької та Луганської областей України, які тимчасово не підконтрольні Україні<sup>8</sup>.

Україна є державою-учасницею Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ) з 1998 року. Під час здійснення моніторингу Україна отримала рекомендації щодо «посилення зусиль у боротьбі з проявами нетерпимості, расизму, ксенофобії та мови ворожнечі в українському суспільстві, розслідування таких випадків та застосування відповідних санкцій за необхідності»<sup>9</sup>.

Україна ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини у 1997 році, а пізніше – Протокол 12 до неї<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2015-%D0%BF#Text>

<sup>7</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185?module=declarations-by-treaty&numSte=189&codeNature=0>

<sup>9</sup> <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf>

<sup>10</sup> [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p\\_auth=CeilRFhE](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=CeilRFhE)

Важливо зазначити, що коли гарантії прав людини, закріплені в конвенції, не знаходять достатнього забезпечення на рівні Конституції, пріоритет надається конвенції та практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ); заразом практика ЄСПЛ стосовно інших країн є обов'язковою для суддів національних судів під час вирішення спорів. Тому, хоча ЄСПЛ не приймав рішень проти України у справах, що стосуються мови ворожнечі, національні суди мають можливість посилатися на ключові рішення ЄСПЛ щодо мови ворожнечі (Джерсіль проти Данії [Jersil v. Denmark], Вейделанд та інші проти Швеції [Vejdeland and others v. Sweden], МТЕ та Індекс проти Угорщини [MTE and Index v. Hungary], Делфі проти Естонії [Delfi v Estonia], Норвуд проти Великобританії [Norwood v UK], Іванов проти Росії [Ivanov v. Russia] тощо).

## **2. Визнання повноважень Комітету з ліквідації расової дискримінації (КЛРД)**

- *відмовитися від будь-яких застережень до статті 4 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та статті 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та визнати повноваження Комітету з ліквідації расової дискримінації приймати та розглядати звернення від окремих осіб або груп осіб відповідно до статті 14*

Україна визнає повноваження Комітету з ліквідації расової дискримінації приймати та розглядати звернення від окремих осіб або груп осіб, які перебувають під її юрисдикцією і заявляють порушенням будь-якого з їх прав, викладених у конвенції<sup>11</sup>. Водночас дотепер до комітету не надходило жодних індивідуальних скарг проти України.

В останньому звітному циклі КЛРД рекомендував українській владі рішуче засудити та дистанціюватися від расистських та дискримінаційних висловлювань у публічних промовах, зокрема з боку громадських діячів, і «закликати відповідальних забезпечити, щоб їхні публічні заяви не сприяли розпалюванню расової ненависті». Він також

---

<sup>11</sup> <https://indicators.ohchr.org/>

рекомендував забезпечити належне розслідування таких справ<sup>12</sup>. Наступний звіт країни мав бути поданий комітету у квітні 2020 року, але його подання було відкладено.

### **3. Виявлення причин та оцінювання масштабів поширення мови ворожнечі**

- *докладати зусиль до виявлення умов, що сприяють використанню мови ворожнечі як явища, та різних форм, яких вона набуває, а також вимірювання її масштабів і заподіяної шкоди з метою обмежити та запобігти її використанню, а також зменшити та відшкодувати заподіяну шкоду*

Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 15 вимагає від держав надавати підтримку для виявлення умов, що сприяють використанню мови ворожнечі, а також забезпечувати проведення таких досліджень. В Україні відсутня державна стратегія протидії мові ворожнечі, що ґрунтувалася б на фактичних даних чи даних досліджень, або відсутня згадка про такі наміри в Національній стратегії у сфері прав людини<sup>13</sup>.

Водночас згадки щодо мови ворожнечі містяться в Стратегії сприяння прав і можливостей осіб, що належать до ромської національної меншини, до українського суспільства на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 866-р<sup>14</sup>. У цьому стратегічному документі мова ворожнечі згадується як 1) одна із проблем, що обумовлюють необхідність схвалення Стратегії; 2) явище, на запобігання, моніторинг та протидію якому мають бути спрямовані заходи в рамках Цілі 2 Стратегії. Також підкреслюється необхідність розроблення методики проведення моніторингу та реагування на прояви мови ворожнечі в суспільстві.

---

<sup>12</sup>CERD/C/UKR/CO/22-23,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=UKR&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=UKR&Lang=EN)

<sup>13</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>

<sup>14</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2021-%D1%80#Text>

В середовищі науковців дослідження обмежуються кількома статтями<sup>15</sup>, часто з посиланням на ті самі звіти та дані. Відсутня інформація про державну підтримку будь-яких досліджень проявів мови ворожнечі за деякими винятками, наприклад, аналітичної записки<sup>16</sup>, підготовленої Інститутом стратегічних досліджень. Інститут є державною науково-дослідною установою, яка визначає ключові проблеми управління та соціального розвитку і вносить пропозиції у формі, *inter alia*, аналітичних записок до Президента України. У записці, про яку йдеться, вказується, що мають місце факти поширення мови ворожнечі стосовно ромів, кримських татар та інших етнічних груп (останні згадуються у світлі «російських інформаційних атак»). Серед проявів мови ворожнечі стосовно ромів у записці згадуються публічні заяви офіційних посадових осіб, зокрема антиромські коментарі чинного на той час голови Одеської обласної адміністрації, рішення органів місцевої влади на підтримку антиромських дій, а також діяльність рухів радикального спрямування.

Під час інтерв'ю з національними зацікавленими сторонами, проведених у рамках цього дослідження, Міністерству інформаційної політики України було рекомендовано запровадити системний моніторинг мови ворожнечі, оскільки повноваження міністерства у цій галузі опосередковано впливають зі ст. 28 Закону «Про інформацію», де зазначено, що інформація не може бути використана для розпалювання міжнаціональної, расової, релігійної ворожнечі. Однак у проєкті Стратегії інформаційної безпеки, що є основним стратегічним документом у цій галузі, мова ворожнечі не згадується серед загроз чи питань, які підлягають вирішенню<sup>17</sup>.

#### *Офіційні дані про поширеність мови ворожнечі*

У своїй Загальнополітичній рекомендації № 15 ЄКРН рекомендує створити механізм збору детальних даних про факти вживання мови ворожнечі, реєстрації конкретних видів

---

<sup>15</sup> Як приклади <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/559991.pdf>, <http://ideizmin.com.ua/wp-content/uploads/2019/03/Soroka-Hate-speech-in-the-perspective-of-sociology-of-culture.pdf> та <http://ippi.org.ua/sites/default/files/isakova.pdf>

<sup>16</sup> <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-12/mova-8e1e2.pdf>

<sup>17</sup> <https://mkip.gov.ua/files/pdf/45698712365.pdf>

упереджень, а також вжитих системою правосуддя подальших заходів та оприлюднення цих даних.

Належний механізм збору детальних даних вимагатиме визначення мови ворожнечі з огляду на результати моніторингу та координацію між відповідними суб'єктами, залученими до процесу. Під час підготовки аналізу абсолютна більшість опитаних представників державних органів повідомили про відсутність у законодавстві визначення мови ворожнечі та відсутність робочих інструкцій по боротьбі з мовою ворожнечі. Деякі громадські організації, які регулярно проводять моніторинг, спираються на визначення, що наводяться у відповідних європейських/міжнародних стандартах або у методології, розробленій спеціалізованими організаціями (наприклад, методології центру «SOVA» [SOVA]). Така відсутність узгодженого визначення призводить до плутанини серед суб'єктів щодо природи мови ворожнечі, її зв'язків з іншими явищами, як-от дискримінація та злочини на ґрунті ненависті, відповідальних органів, відповідна законодавча база тощо.

Правоохоронні органи оприлюднюють офіційні дані лише про кримінальні діяння, пов'язані з використанням мови ворожнечі (див. більш детально про законодавство нижче у підрозділі, присвяченому рекомендації 8 Загальнополітичної рекомендації № 15). Офіс Генерального прокурора (ОГП) публікує статистичні дані щодо кримінальних правопорушень та результати їх розслідування в Україні<sup>18</sup>, де немає розмежування між злочинами на ґрунті ненависті та злочинами, пов'язаними з використанням мови ворожнечі. У цій звітності наведено кількість справ про правопорушення, передбачені статтею 161 Кримінального кодексу України<sup>19</sup>. З огляду на це неможливо зробити висновок про масштаби кримінального переслідування або зареєстровані випадки, які

---

<sup>18</sup> [https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=114140&libid=100820&c=edit&\\_c=fo](https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=114140&libid=100820&c=edit&_c=fo)

<sup>19</sup> Стаття 161 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за «умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками».

потрапляють у систему кримінального правосуддя. Так само не наводяться дані за групами чи іншими факторами, такими як місце перебування, характеристики правопорушника, потерпілого тощо. Ба більше, стаття 161 охоплює лише обмежену кількість захищених ознак (див. нижче у підрозділі, присвяченому рекомендації 10 Загальнополітичної рекомендації № 15).

Водночас статистичні форми ОГП України містять дані про «етнічну злочинність», а Національна поліція іноді повідомляє про «етнічні злочинні угруповання» або вказує етнічну приналежність осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів<sup>20</sup>. Однак законодавство про кримінальну відповідальність не передбачає такої категорії злочинних угруповань, а національне законодавство не містить чіткого визначення того, що означає цей термін.

Ще одним органом, уповноваженим збирати дані про прояви мови ворожнечі, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Офіс Омбудсмана), який у своїй щорічній доповіді присвятив розділ питанням протидії дискримінації. Доповідь не містить конкретної розбивки даних за категоріями проявів мови ворожнечі, радше наводить окремі приклади таких випадків. Наприклад, моніторинг ЗМІ Офісом Омбудсмана виявив:

- використання мови ворожнечі за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності телеканалом, Уповноваженим Президента України з прав дитини та депутатом ВРУ;
- повідомлення, що містять інформацію про расову дискримінацію чи мову ворожнечі, спрямовану на розпалювання міжнаціональної нетерпимості.

#### *Результати моніторингу з боку громадянського суспільства*

Кілька громадських організацій проводять моніторинг проявів мови ворожнечі за різними захищеними ознаками, такими як мова ворожнечі проти ромів або ЛГБТІ. Наприклад, громадська організація Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ» включає до своїх звітів

---

<sup>20</sup> В адміністративних та кримінальних протоколах, які у будь-якому разі складаються поліцією, є питання про національність, а також громадянство. Ця статистика охоплює як національні меншини, так і іноземців.

інформацію про прояви мови ворожнечі (у 2020 році було зареєстровано 8 випадків)<sup>21</sup>. У звіті також була наведена інформація про погрози та образи, проте не вказано точно, чи підпадають вони під категорію мови ворожнечі або злочинів на ґрунті ненависті.

Опитані особи згадували, що до груп, проти яких використовується мова ворожнечі, найчастіше належать роми, інші етнічні та релігійні меншини, ЛГБТІ-спільнота та жінки. Також було згадано про нові тенденції, такі як прояви мови ворожнечі щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у зв'язку зі збройним конфліктом, який розпочався у 2014 році, або щодо мешканців Китаю у зв'язку з пандемією COVID-19. Згідно з опитуваннями, у деяких регіонах громадські активісти також ставали об'єктами мови ворожнечі через свою соціальну та правозахисну діяльність.

На думку опитаних, суб'єктами, які використовують і поширюють мову ворожнечі, часто є групи, що пропагують ненависть (радикальні праві організації). Дехто вважає, що засоби масової інформації використовують мову ворожнечі як засіб привернення уваги та більшої кількості аудиторії. І, зрештою, як згадувалося вище, державні службовці та політичні діячі іноді також використовують мову ворожнечі у своїх заявах або навіть офіційних звітах.

Ще один важливий момент, на який вказало багато опитаних представників громадянського суспільства та державних установ, – це роль соціальних мереж; їх використання значно розширилося за останні роки, зокрема у якості платформи для генерування та поширення мови ворожнечі. Наразі доступна лише невелика кількість досліджень і моніторингових звітів цього явища або звітів соціальних мереж про прояви мови ворожнечі на українських платформах/порталах.

*Мова ворожнечі в засобах масової інформації: поширеність та цільові групи*<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> [https://gay.org.ua/publications/Situation\\_of\\_LGBT\\_in\\_Ukraine\\_2020\\_UKR.pdf](https://gay.org.ua/publications/Situation_of_LGBT_in_Ukraine_2020_UKR.pdf)

<sup>22</sup> Примітка щодо контексту: незаконна анексія Автономної Республіки Крим і міста Севастополь та збройний конфлікт у східній Україні вплинули на медіаландшафт та використання мови ворожнечі проти окремих груп населення відповідно на непідконтрольних та підконтрольних уряду територіях.



Зараз в Україні більшість моніторингових заходів зосереджено на використанні мови ворожнечі у засобах масової інформації, включно з інтернет-ЗМІ (веб-сайти та офіційні канали комунікації ЗМІ), телебаченням, друкованими ЗМІ, подекуди – з обмеженим моніторингом соціальних мереж, залежно від структури дослідження.

Серед моніторингових заходів щодо ЗМІ слід відзначити роботу Комісії з журналістської етики – органу саморегуляції журналістів України, який оприлюднює повідомлення про скарги на порушення Кодексу етики та рішень Комісії (див. більш детально про саморегулювання ЗМІ нижче у підрозділі, присвяченому рекомендації 7 Загальнополітичної рекомендації № 15). У визначенні для моніторингу, розробленому Комісією з журналістської етики, мова ворожнечі (поза межами правового поля) визначається як «агресивне висловлювання, яке принижує людину або групу осіб за ознакою статі, етнічної приналежності, релігії, раси, дієздатності або сексуальної орієнтації»<sup>23</sup>.

Як орган з розгляду скарг, Комісія за період 2015-2019 років розмістила на сайті 14 скарг за статтею 15 Кодексу етики, в якій зазначено: «Ніхто не може бути дискримінований через свою стать, мову, расу, релігію, національне, регіональне чи соціальне походження або політичні уподобання». Більшість цих скарг за 2020 рік були визнані такими, що порушують вищезазначену статтю<sup>24</sup>.

Серед прикладів, наведених Комісією у її звіті за 2021 рік, вартують уваги заяви проти представників ЛГБТІ, зроблені під час інтерв'ю з одним із релігійних лідерів; антисемітські заяви, зроблені слухачем під час радіопередачі; висловлювання політичного діяча під час

---

<sup>23</sup> Методологія Моніторингу онлайн-ЗМІ та соцмереж, КЖЕ. URL: <https://cje.org.ua/library/metodologiya-monitoringu-onlayn-zmi-ta-socmerezh/>

<sup>24</sup>

[http://www.cje.org.ua/ua/complaint/search?page=2&title=&code=100&date\\_later=01.01.2020&date\\_before=31.12.2020&form\\_build\\_id=form-y7GvdSslczNzKvGt-Y\\_jsZEzkgG9h\\_DS16SEh079po&form\\_id=giz\\_filter\\_complaint\\_form&op=%D0%A8%D1%83%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B8%20%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B3%D0%B8](http://www.cje.org.ua/ua/complaint/search?page=2&title=&code=100&date_later=01.01.2020&date_before=31.12.2020&form_build_id=form-y7GvdSslczNzKvGt-Y_jsZEzkgG9h_DS16SEh079po&form_id=giz_filter_complaint_form&op=%D0%A8%D1%83%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B8%20%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B3%D0%B8)

телепрограми, що містять мову ворожнечі проти ромів, та заяви проти україномовного населення країни<sup>25</sup>.

Зокрема, чотири з десяти випадків, висвітлених Комісією з журналістської етики за згаданий вище звітний період, стосувалися мови ворожнечі, а саме створення простору для висловлювань, що розпалюють ворожнечу, у програмах ЗМІ, що вказує на те, що це є важливою проблемою в Україні. Як вже зазначалося, такі прояви мови ворожнечі стосуються різних груп.

Окрім відсутності належного розуміння відповідних повноважень щодо розслідування проявів мови ворожнечі, установи відчувають брак кваліфікованого персоналу, що займався б моніторингом проявів мови ворожнечі; це унеможлиблює проведення систематичного та всебічного моніторингу, що дозволить отримати актуальні дані.

Під час інтерв'ю кілька стейкхолдерів повідомили про нестачу знань та підходів щодо моніторингу та контролю за використанням мови ворожнечі у соціальних мережах. Від поліції до органів у сфері медіа, як виявилось, існує розрив між наявними повноваженнями, зростанням ролі соціальних мереж та збільшенням використання мови ворожнечі.

#### **4. Підвищення обізнаності та риторика у відповідь**

- *докласти рішучих зусиль не лише для підвищення громадського усвідомлення важливості поваги до плюралізму й безпеки мови ворожнечі, а й для демонстрації хибності засад, на яких вона ґрунтується, та її неприйнятності, щоб обмежити й попередити у такий спосіб використання мови ворожнечі*

*Суб'єкти владних повноважень*

Хоча час від часу в Україні проводяться заходи, присвячені популяризації різноманітності культур, вони не є систематичними та не підпорядковуються загальній стратегії. Про це

---

<sup>25</sup> <https://cje.org.ua/library/samoreguljacija-v-ukrayinskyh-media-yak-ce-pracyuye-komisiya-z-zhurnalistykoyi-etyky/>

свідчить, зокрема, перелік заходів з різної тематики та різного масштабу, пов'язаних із реалізацією Національної стратегії у сфері прав людини (до 2020 року)<sup>26</sup>.

Наприклад, Міністерство молоді та спорту України, у співпраці з представниками громадянського суспільства<sup>27</sup>, надало підтримку кільком заходам «Руху проти мови ворожнечі» в Україні, таким як тренінги та конференції. Однак на момент складання цього звіту (серпень 2021 р.) ця діяльність припинена.

Офіс Омбудсмана співпрацює з громадськими організаціями під час реалізації заходів з підвищення обізнаності громадськості, таких як публічна кампанія проти дискримінації у 2015-2019 роках, проведена кількома громадськими організаціями-членами Коаліції з протидії дискримінації в Україні<sup>28</sup>, а також щодо оприлюднення думок та оцінок стосовно проявів мови ворожнечі (наприклад, мова ворожнечі з боку «Укрзалізниці», Уповноваженого з прав дитини, посадових осіб місцевих органів влади тощо).

Що стосується діяльності у сфері міжнаціональних/міжрелігійних відносин, Державна служба з етнополітики та свободи совісті зазнала кількох послідовних змін у своїй структурі, повноваженнях та підпорядкуванні. Наразі місією служби є сприяння розвитку відкритості, відповідальності, доброзичливості та єдності в розмаїтті українського суспільства. На службу покладені завдання із «запобігання проявам міжнаціональних, расових, міжрелігійних і міжконфесійних конфліктів та ворожнечі»<sup>29</sup>. Вона розпочала свою роботу восени 2020 року після передачі функцій від Міністерства культури України. До того часу Міністерство культури України публікувало звіти про заходи, організовані міжнародними партнерами, на тему мови ворожнечі<sup>30</sup>, в яких міністерство брало участь.

Як зазначено у річному звіті за 2020 рік, служба співпрацювала з Українським культурним фондом з питання можливого державного фінансування проєктів, спрямованих на

---

<sup>26</sup> [http://hro.org.ua/index.php?r=9#435\\_3](http://hro.org.ua/index.php?r=9#435_3).

<sup>27</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/249440295>

<sup>28</sup>Сторінка заходу все ще активна у соціальних мережах, див. <https://www.facebook.com/discrimi.net>

<sup>29</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2019-%D0%BF#Text>

<sup>30</sup> [http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245049835&cat\\_id=244940177](http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245049835&cat_id=244940177)

налагодження міжкультурного діалогу та заохочення розмаїття<sup>31</sup>. У публічних звітах служби йдеться про діяльність із залученням представників різних етнічних груп, релігійних організацій тощо. Служба ще не оприлюднила конкретної стратегії, що стосується її ролі у боротьбі з мовою ворожнечі.

### *Середня освіта*

Закон «Про освіту»<sup>32</sup> та підзаконні нормативно-правові акти, що стосуються протидії мові ворожнечі у галузі освіти, такі як Концепція розвитку громадянської освіти<sup>33</sup> та типова навчальна програма з громадянської освіти визначають<sup>34</sup> рівність, толерантність та повагу до різноманіття серед ключових компетентностей та основних цінностей. Однак стратегія та план дій, передбачені Концепцією розвитку громадянської освіти, ще не прийняті. Тому незрозуміло, як ці цінності будуть впроваджені на практиці у навчальні програми.

Інтернет-версія підручника<sup>35</sup> для курсу громадянської освіти, розроблена у співпраці з міжнародною громадською організацією «Пакт» [Pact] та Міністерством освіти і науки України, охоплює теми різноманіття, толерантності та мови ворожнечі (докладніше у розділі, присвяченому ЗМІ).

Мова ворожнечі є предметом кількох проєктів, що підтримуються донорськими організаціями, які включають підготовку вчителів, розробку навчальних матеріалів, онлайн-курси<sup>36</sup>, програми змішаного навчання тощо. Наприклад, Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів [IREX] – некомерційна організація, що займається питаннями глобального розвитку та освіти – за підтримки посольств Великої Британії та США і у партнерстві з Міністерством освіти і науки України та Академією української преси впроваджує програму «Вивчай та розрізняй». Програма передбачає адаптацію навчальної програми з урахуванням місцевих умов, навчання інструкторів на місцях для роботи у 650

---

<sup>31</sup> <https://dcss.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Report-DESS-2020.pdf>

<sup>32</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

<sup>33</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80#Text>

<sup>34</sup> <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/programy-10-11-klas/2018-2019/program-hromadyanska-osvita-24.11.2017.doc3>

<sup>35</sup> [https://citizen.in.ua/topic-YAk\\_media\\_provokuyut\\_konflikty-ua](https://citizen.in.ua/topic-YAk_media_provokuyut_konflikty-ua)

<sup>36</sup> Наприклад, <https://www.living-democracy.com.ua/>, <https://stophate.ed-era.com/>, <https://verified.ed-era.com/>

школах на всій території країни та навчання понад 1100 вчителів, а також організацію масових відкритих онлайн-курсів з медіаграмотності «Very Verified»<sup>37</sup>, що включають модуль, присвячений мові ворожнечі. Протягом трьох місяців з моменту запуску курсу «Very Verified» підготовку пройшло понад 8000 осіб. Результати навчання вказують на покращення у всіх сферах медійної та інформаційної грамотності та здатність виявляти і протистояти маніпуляціям. Серед учнів змішаної форми навчання (тих, хто проходить курс на додаток до очного навчання) удвічі збільшилася здатність виявляти мову ворожнечі.

### *Громадянське суспільство*

Кілька організацій працюють індивідуально та у співпраці з державними установами над навчанням професійних груп, таких як судді чи працівники поліції з питань протидії мові ворожнечі стосовно різних груп.

Як було з'ясовано під час інтерв'ю, Індустріальний гендерний комітет з реклами (орган саморегулювання Української асоціації маркетингу) співпрацював з органами правосуддя з метою сприяння розгляду скарг на сексистську рекламу. Він забезпечував навчання суддів з питань розгляду таких справ, оскільки сформована раніше національна судова практика показала відсутність єдиного підходу та труднощі з належним покаранням за сексистські матеріали.

Інші громадські організації розробили курси для журналістів, присвячені використанню мови ворожнечі. «Центр прав людини ZMINA» створив Академію з прав людини для журналістів, яка об'єднує викладачів журналістики з усієї України. Академія має модулі, присвячені мові ворожнечі. Їхнє видання<sup>38</sup> (збірка навчальних програм, розроблених викладачами різних медіапрограм) також охоплює тему мови ворожнечі.

---

<sup>37</sup> <https://verified.ed-era.com/>

<sup>38</sup> <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Training.pdf>

Інший відкритий курс, в якому особлива увага приділяється питанням висвітлення інформації про ЛГБТІ-спільноту, був розроблений громадською організацією «Інсайт» і є доступним в інтернеті<sup>39</sup>.

Хоча Загальнополітична рекомендація № 15 рекомендує державам надавати підтримку правопорушникам, які бажають залишити групи, що використовують мову ворожнечі, немає звітів про програми, що надають таку можливість в Україні.

## **5. Підтримка груп, проти яких спрямована мова ворожнечі**

- *надати індивідуальну та колективну підтримку тим, проти кого спрямована мова ворожнечі*

Як і в ситуації з потерпілими від злочинів на ґрунті ненависті, ті, проти кого спрямована мова ворожнечі, не отримують будь-якої підтримки з боку держави.

Громадські організації надають допомогу у поданні скарг щодо використання мови ворожнечі. Наприклад, згідно з інтерв'ю, Коаліція ромських неурядових громадських організацій підтримує представників громади у поданні скарг до відповідних установ.

## **6. Підтримка саморегулювання в державних і приватних установах**

- *підтримувати саморегулювання в державних і приватних установах (у тому числі виборних органах, політичних партіях, навчальних закладах, культурних і спортивних організаціях) як засіб боротьби з використанням мови ворожнечі*

### *Державні установи*

Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів<sup>40</sup> та Правила етичної поведінки поліцейських<sup>41</sup> містять загальні положення, які зобов'язують прокурорів та поліцейських не допускати дискримінації чи упередженого ставлення за різними ознаками. Порухення

---

<sup>39</sup> [https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Insight+Journ301+2017\\_T2/about](https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Insight+Journ301+2017_T2/about)

<sup>40</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>

<sup>41</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>

правил прокурорської етики може мати наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності уповноваженим органом, включно зі звільненням<sup>42</sup>.

Правила етичної поведінки поліцейських передбачають, що керівники мають запобігати проявам неетичної поведінки своїх підлеглих, сприяти розвитку професійної етики, зокрема за допомогою навчання та інформаційно-роз'яснювальної роботи. Однак у дисциплінарному статуті Національної поліції порушення правил етики прямо не згадується як підстава для дисциплінарних стягнень<sup>43</sup>.

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування<sup>44</sup> містять загальну заборону проявів будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками. Проте у загальних правилах немає застережень щодо використання мови ворожнечі, наприклад, у повідомленнях державних службовців. Порушення правил може також призвести до дисциплінарних стягнень, зокрема у вигляді звільнення<sup>45</sup>.

Жоден із цих документів не згадувався в інтерв'ю з зацікавленими сторонами.

### *Політичні партії*

Хоча кодекс етики для членів парламенту є стандартною практикою у багатьох країнах, такого документа для українського парламенту не існує, попри наявність пропозицій та конкретних проєктів, розроблених за міжнародного сприяння<sup>46</sup>. Серед політичних партій лише дві партії оприлюднили свої етичні кодекси. Етичний кодекс партії «Сила людей»

---

<sup>42</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

<sup>43</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>

<sup>44</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

<sup>45</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

<sup>46</sup> Див., наприклад, [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct\\_Analytical-report.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf).

прямо вказує на неупереджене ставлення серед своїх основних принципів<sup>47</sup>. У кодексі «Європейської Солідарності» немає посилань на мову ворожнечі або просування рівності. Нижче у розділі, що стосується відповідальності та санкцій, наводяться положення Виборчого кодексу України.

### *Реклама*

Що стосується реклами, то Українська асоціація маркетингу розробила Стандарт недискримінаційної реклами за ознакою статі<sup>48</sup>, дотримання положень якого забезпечується Індустріальним гендерним комітетом з реклами, дисциплінарним комітетом, наявністю механізму подання скарг та притягнення до відповідальності. Хоча назва стандарту пов'язана виключно з сексистською рекламою, у документі також йдеться про дискримінаційну рекламу проти інших груп: «реклама, що принижує гідність людини за ознакою статі в контексті, або у сукупності з ознаками фізичних характеристик, інвалідності, соціального статусу, трудової діяльності, сімейного стану та родинних обов'язків, материнства та батьківства, національності, раси, політичних інтересів, релігійного віросповідання, інших типів та форм соціально-економічних та особистих відносин людини».

### *Освіта*

У системі середньої освіти були спроби розробити кодекс етики українського вчителя, але він зазнав критики й дотепер не прийнятий. Проте кодекс все ще розміщується на веб-

---

<sup>47</sup> Неупередженість – у своїй діяльності член Партії зобов'язаний уникати випадків надання переваг або створенню умов для надання переваг будь-яким особам, групам осіб за ознакою раси, кольору шкіри, статі, національної приналежності, мови, походження, майнового або соціального становища, місця проживання, відношення до релігії, зайняття посади у Партії та за іншими ознаками, <https://cabinet.sylaliudei.ua/kodeks-etyky-ta-povedinky-chleniv-politychnoyi-partiyi-sylalyudej>.

<sup>48</sup> <http://uam.in.ua/gkr/ukr/standarts/>



сайтах шкіл, які використовують його як неофіційне зобов'язання<sup>49</sup>; однак інформація про його застосування майже відсутня.

Більшість опитаних згадали про прогалини в освіті та у питаннях підвищення обізнаності про мову ворожнечі – від системи формальної освіти до професійної безперервної освіти. Попри те, що за підтримки різних громадських організацій насправді докладаються зусилля для підвищення обізнаності, питання, пов'язані з протидією мові ворожнечі, не знаходять належного відображення в освітніх програмах.

## **7. Регулювання та саморегулювання ЗМІ**

- *використовувати повноваження регулятора щодо засобів масової інформації (у тому числі інтернет-провайдерів, інтернет-посередників і соціальних мереж) для підтримки дій, спрямованих на боротьбу з використанням мови ворожнечі та заперечення її прийнятності, не порушуючи при цьому права на свободу вираження поглядів і думок*

### *Саморегулювання засобів масової інформації*

Комісія з журналістської етики (КЖЕ) – орган саморегуляції журналістів та редакцій в Україні, який створений на з'їзді журналістів та включає представників галузі, журналістських університетів, незалежних журналістів і т.д., що важливо для балансування складу комісії та при прийнятті рішень. Комісія з журналістської етики діє як громадська організація, що створена 16 вересня 2001 року під час установчих зборів журналістської ініціативи «Журналісти — за чисті вибори», та зареєстрована Міністерством юстиції України у 2003 році. Комісія є членом Альянсу незалежних пресрад Європи (AIPCE) та з 2017 року членом Міжнародної мережі етичної журналістики (EJN).

Кодекс етики українського журналіста – це документ, який містить спеціальні положення про мову ворожнечі. Він був ухвалений на з'їзді журналістів – підписантів документу 24

---

<sup>49</sup> [http://school110.zp.ua/index/etichnij\\_kodeks\\_vchitelja/0-107](http://school110.zp.ua/index/etichnij_kodeks_vchitelja/0-107)

квітня 2004 року, а в останній редакції зі змінами – 4 жовтня 2013 року на з'їзді підписантів Кодексу. Кодекс затверджений на пленумі Національної спілки журналістів України.

КЖЕ здійснює контроль за дотриманням кодексу та який розглядає скарги на ймовірне порушення кодексу. КЖЕ встановлює правила, контролює їх дотримання та забезпечує кілька форм реагування – виступає посередником у врегулюванні конфлікту між сторонами, виносить на підставі свого рішення попередження або виносить рішення про засудження дій, надає рекомендації щодо професійної поведінки журналістів (наприклад, реакції на COVID 19, спілкування з потерпілими тощо). Крім того, сам Кодекс етики українського журналіста у п.19 визначає "Розгляд конфліктних ситуацій етичного та професійного характеру здійснює Комісія з журналістської етики". Комісія не отримує державного фінансування.

Серед найяскравіших прикладів роботи комісії – її висновки стосовно використання мови ворожнечі. Наприклад, комісія засудила випадки поширення мови ворожнечі проти ЛГБТІ-спільноти, ромів та інших груп. Що стосується механізму подання скарг, то комісія отримує скарги від громадськості або ініціює розгляд за власною ініціативою. Окрім надання висновків та рекомендацій щодо окремих випадків, комісія надає пріоритет медіації, підвищенню обізнаності та адвокації.

У 2021 році комісія оприлюднила огляд саморегуляції в українських ЗМІ, в якому надала кілька рекомендацій тим, хто бажає поскаржитися на прояви мови ворожнечі у ЗМІ. В огляді також описується кілька випадків проявів мови ворожнечі у засобах масової інформації поряд з оцінкою комісією окремих випадків та загальними рекомендаціями щодо недопущення такого змісту в майбутньому<sup>50</sup> (див. розділ 8 звіту).

Незалежна медійна рада є експертним органом, що діє в сфері саморегуляції. Рада була створена п'ятьма медійними громадськими організаціями, а саме «Центром демократії та верховенства права», «Інститутом Масової Інформації», «Інтерньюз-Україна», «Детектор медіа» та Фондацією «Суспільність». НМР не є зареєстрованою організацією, а є

---

<sup>50</sup> <https://cje.org.ua/library/samoreguljacija-v-ukrayinskyh-media-yak-ce-pracyuye-komisiya-z-zhurnalistiskoyi-etyky/>

об'єднанням кількох громадських організацій під спільною метою. Кожна з п'яти організацій, які підписали установчий документ про створення ради, висуває трьох представників. Рада розглядає скарги щодо недотримання законодавства про засоби масової інформації, міжнародних стандартів, що стосуються діяльності ЗМІ, а також щодо порушення журналістської етики. Окрім надання експертних висновків щодо вирішення спірних ситуацій, Незалежна медійна рада надає рекомендації органам влади та іншим зацікавленим сторонам з метою покращення регулювання ЗМІ<sup>51</sup>.

У дослідженні «Практика застосування національного законодавства у сфері протидії мові ворожнечі» наведено приклад, в якому Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення використовувала висновок Незалежної медійної ради як експертну думку в сукупності із іншими обґрунтованими матеріалами<sup>52</sup>.

#### *Національний регуляторний орган*

Закон України «Про телебачення і радіомовлення»<sup>53</sup> забороняє заклики до розв'язування агресивної війни або її пропаганди та/або розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті; необґрунтований показ насильства; пропаганду винятковості, зверхності або неповноцінності осіб за ознаками їх релігійних переконань, ідеології, належності до тієї чи іншої нації або раси, фізичного або майнового стану, соціального походження (стаття 6).

У разі порушення вищезазначеного закону, Закону України «Про інформацію» або Європейської конвенції про транскордонне телебачення, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення може прийняти рішення про застосування до порушника санкцій у вигляді попередження або штрафу у розмірі 25 відсотків розміру ліцензійного збору або ініціювати анулювання ліцензії на мовлення у суді (ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення») <sup>54</sup> . Виконуючи свої повноваження регулятора телерадіомовлення, Національною радою за період з 2019 року по 2021 рік (станом на 30

---

<sup>51</sup> <https://mediarada.org.ua/pro-nas/>

<sup>52</sup> [https://www.ppl.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/mova\\_vorozhnechi\\_platforma\\_prav\\_ludini.pdf](https://www.ppl.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/mova_vorozhnechi_platforma_prav_ludini.pdf)

<sup>53</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

<sup>54</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12#Text>

листопада) було застосовано 28 санкцій до телерадіоорганізацій за розпалення національної, релігійної та расової ворожнечі.<sup>55</sup>

Серед проблем, з якими вони стикаються, опитувані згадали відсутність координації між органом саморегулювання та національним регуляторним органом. На думку представників органів саморегулювання, державний регулятор не має чіткого розуміння саморегулювання. Як зазначає Національна рада, вона постійно закликає до саморегулювання, та на постійній основі інформує медіа індустрію про кращі практики саморегулювання у країнах-членах РЄ та ЄС.

У новому законопроекті «Про медіа»<sup>56</sup> також не йдеться про саморегулювання, тоді як Комісія з журналістської етики внесла пропозиції включити такі положення до законопроекту. Як зазначає Національна рада, поняття саморегулювання не передбачає законодавчого врегулювання, бо його суть полягає у прагненні мовників виробити спільні стандарти у тих сферах, які не охоплені правовими рамками.

## **8. Адміністративна та цивільно-правова відповідальність**

- *уточнити сферу охоплення та застосовність цивільної й адміністративної відповідальності за використання мови ворожнечі, яка призначена або, як можна обґрунтовано очікувати, служитиме для підбурювання до актів насильства, залякування, ворожості чи дискримінації щодо тих, проти кого мова ворожнечі спрямована, не забуваючи про дотримання права на свободу вираження поглядів і думок*

Законодавство України передбачає обмежену кількість механізмів протидії мові ворожнечі. Однак відсутність усталеної судової практики та практики її застосування, а також неузгодженість між рішеннями, що приймаються різними органами

---

<sup>55</sup> Офіційний лист Національної ради з питань телебачення і радіомовлення

<sup>56</sup> Законопроект «Про засоби масової інформації» був зареєстрований у парламенті у 2019 році [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67812](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67812), він досі не схвалений і викликав певну критику серед національних медійних громадських організацій <https://imi.org.ua/monitorings/zakonoprojekt-pro-media-novi-pravky-vs-reglament-i36492>

(Уповноважений з прав людини, Національна рада з питань телебачення та радіо, органи саморегулювання), ускладнюють координацію дій щодо протидії мові ворожнечі. Однак з точки зору стандартів Загальнополітичної рекомендації № 15 законодавство чітко не закріплює функції та повноваження органів щодо проявів мови ворожнечі.

#### *Адміністративні засоби правового захисту*

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не містить спеціальних положень стосовно мови ворожнечі. Проте у ньому згадується одна з форм дискримінації, яка може дорівнювати прояву мови ворожнечі: «підбурювання до дискримінації – вказівки, інструкції або заклики до дискримінації стосовно особи та/або групи осіб за певними їхніми ознаками»<sup>57</sup>. У контексті цього закону перелік захищених ознак включає реальні чи припущені расу, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, інвалідність, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний та майновий стан, місце проживання, мову або інші характеристики. У разі порушення цього закону потерпілий має право звернутися до суду.

Однак закон не передбачає повноважень жодних інших органів, окрім судів, щодо прийняття рішень зобов'язального характеру щодо протидії дискримінації, а положення цивільного та адміністративного кодексів не передбачають чітко визначених правових засобів протидії мові ворожнечі.

Як основний орган із запобігання та протидії дискримінації в Україні, Уповноважений ВР з прав людини здійснює моніторинг засобів масової інформації та соціальних мереж та надсилає листи державним органам чи організаціям мовлення щодо проявів мови ворожнечі з боку державних службовців чи журналістів<sup>58</sup>. Уповноважений має представників по всій Україні, які можуть виступати від імені Уповноваженого з прав людини в межах повноважень останнього. Водночас Уповноважений не має повноважень

---

<sup>57</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>

<sup>58</sup> [https://ombudsman.gov.ua/files/2021/zvit\\_2020\\_rik\\_.pdf](https://ombudsman.gov.ua/files/2021/zvit_2020_rik_.pdf), p. 211.

притягати порушників до адміністративної відповідальності. Це стало одним з критичних зауважень чинного антидискримінаційного закону, і з того часу у законопроекти включені положення, що дозволятимуть Уповноваженому з прав людини притягати порушників до адміністративної відповідальності.

Як адміністративний засіб правового захисту, Закон України «Про телебачення і радіомовлення» містить визначення розпалювання ворожнечі, обмежене з точки зору захищених ознак. Перелік захищених від «мови ворожнечі» ознак в цьому законі, а також у Законі України «Про інформацію» обмежується, зокрема, расою, національністю та релігією, та повністю виключає інші ознаки, згадані в інших законах, такі як соціальний статус, інвалідність, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність тощо.

Виборчий кодекс України<sup>59</sup> забороняє під час передвиборчої кампанії, зокрема, поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до «[...] насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини [...]». Якщо такі матеріали наявні у передвиборчій програмі кандидата на пост президента, кандидата у народні депутати, кандидата у депутати місцевої ради чи на посаду сільського, селищного, міського голови, виборчі комісії (центральна чи на місцях) можуть відмовити у реєстрації такого кандидата». Інформація про те, як виконується ця норма, відсутня.

Контроль за дотриманням Виборчого кодексу покладено на Центральну виборчу комісію (ЦВК), Національну раду з питань телебачення і радіомовлення, а також на Державний комітет телебачення і радіомовлення України – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах<sup>60</sup>. Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення голова, заступник голови, секретар, інші члени ЦВК, комісія з референдуму (статті 212-7, 212-9, 212-11, 212-20, 212-22, 212-24) можуть скласти протокол про адміністративне правопорушення та у такий спосіб встановити порушення Виборчого кодексу України, зокрема за розпалювання ворожнечі.

---

<sup>59</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

<sup>60</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF#Text>

Протягом останніх виборчих кампаній (президентські та парламентські вибори) Національна Рада ініціювала створення робочих груп, куди залучалися представники державних органів, громадських та міжнародних організацій, а також медіа індустрії. Інформація за результатами моніторингу висвітлення у медіа виборчих кампаній відкрита у загальному доступі на офіційній сторінці Національної ради.<sup>61</sup> Результати моніторингів надавалися до ЦВК для відповідного реагування.

У 2021 році до чинного Закону України «Про рекламу» були внесені зміни, які закріпили нові визначення. Сьогодні в статті 1 міститься визначення дискримінаційної реклами та дискримінаційної реклами за ознакою статі. Інші зміни стосуються відповідальності, оскільки парламент збільшив штрафи за таку рекламу. Ці зміни набувають чинності 10 грудня 2021 року<sup>62</sup>.

#### *Цивільно-правові засоби правового захисту*

Що стосується цивільно-правової відповідальності<sup>63</sup>, то відповідно до статті 297 Цивільного кодексу України кожен має право на повагу до його гідності та честі, які є недоторканими. У разі порушення цих прав особа, права якої порушено, має право звернутися до суду з позовом про захист її гідності та честі. Водночас не існує спеціальних положень щодо відшкодування шкоди у порядку цивільного судочинства у випадках мови ворожнечі проти фізичних чи юридичних осіб.

У постанові Пленуму Верховного Суду «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи»<sup>64</sup> суд зазначив, що позови про захист гідності, честі чи ділової репутації може пред'явити фізична особа у разі поширення про неї недостовірної інформації, яка порушує її особисті

---

<sup>61</sup> <https://www.nrada.gov.ua/category/vybory/>

<sup>62</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1750-IX#Text>

<sup>63</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

<sup>64</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001700-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09#Text)

немайнові права, а також інші зацікавлені особи (зокрема члени її сім'ї, родичі), якщо така інформація прямо чи опосередковано порушує їхні особисті немайнові права. Будь-яких комплексних досліджень з питання використання такого засобу правового захисту у разі прояву мови ворожнечі не проводилося. Згідно зі звітом ОБСЄ<sup>65</sup>, цивільні та адміністративні справи щодо дискримінації, описані на веб-сайті Уповноваженого з прав людини, не стосуються мови ворожнечі.

З огляду на відсутність у цивільному та адміністративному законодавстві засобів правового захисту, спрямованих безпосередньо на боротьбу з мовою ворожнечі, незрозуміло, який саме механізм потерпілі можуть використати для протидії мові ворожнечі залежно від тяжкості та сфери дії.

Хоча необхідно усунути прогалини в законодавстві, щоб забезпечити застосування засобів правового захисту у разі проявів мови ворожнечі, необхідно також покращити підготовку суддів щодо розгляду таких справ. Як зазначали учасники інтерв'ю, судова система недостатньо підготовлена для розгляду ймовірних проявів мови ворожнечі. Така підготовка може бути включена до складу курсів ширшої тематики – з питань рівності/боротьби з дискримінацією, де особлива увага приділятиметься специфіці мови ворожнечі та відповідним правовим нормам, закріпленим у законодавстві України, що дозволить суддям застосовувати наявні положення у таких справах.

## **9. Підтримка політичних партій та організацій, які використовують мову ворожнечі**

- *припинити фінансову та будь-яку іншу підтримку з боку державних органів політичним партіям та іншим організаціям, які використовують мову ворожнечі або не карають за її використання своїх членів, і, поважаючи право на свободу об'єднань, передбачити можливість заборони або розпуску таких організацій (незалежно від того, чи отримують вони підтримку в будь-якій формі від державних органів), якщо вони використовують мову ворожнечі з*

---

<sup>65</sup> БДІПЛ зауважує, що Україна не повідомляла про випадки злочинів на ґрунті ненависті окремо від випадків прояву мови ворожнечі чи дискримінації. Дані, надані Україною, доступні тут <https://hatecrime.osce.org/ukraine>



*метою підбурювання або є підстави вважати, що її використання може призвести до підбурювання інших до актів насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, проти кого спрямована мова ворожнечі;*

Фінансування праворадикальних груп раніше викликало занепокоєння низки організацій, включно з Белінгкет [Bellingcat], яка оприлюднила звіт про розслідування щодо фінансування крайніх правих груп. Як зазначає Белінгкет, крайні праві організації ведуть окремі проекти, що фінансуються державними грантами для національної патріотичної освіти, що дозволяє цим групам зростати та набирати нових членів<sup>66</sup>.

Фінансування політичних партій може бути припинено, якщо діяльність таких партій заборонена. Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні»<sup>67</sup> підставами для заборони політичних партій є пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі та посягання на права та свободи людини. Тому якщо суд приймає рішення про заборону діяльності політичної партії з цих підстав, її реєстрація анулюється. Міністерство юстиції України повідомило, що загалом судами було анульовано реєстрацію 28 партій з різних підстав<sup>68</sup>. Детальна інформація про підстави заборони відсутня, і вимагається подальше вивчення судової практики, щоб з'ясувати, чи були вони пов'язані з розпалюванням ворожнечі.

## **10. Кримінальна відповідальність**

- *вживати належних і дієвих заходів проти публічного використання мови ворожнечі, яка має на меті підбурювання або є підстави вважати, що її використання може призвести до підбурювання інших до вчинення актів насильства, залякування, ворожості або дискримінації щодо тих, проти кого спрямована мова ворожнечі, через застосування кримінального законодавства*

---

<sup>66</sup> <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2019/07/16/ukrainian-far-right-extremists-receive-state-funds-to-teach-patriotism/>

<sup>67</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

<sup>68</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2459624-za-cas-nezaleznosti-cerez-sud-rozpustili-28-partij.html>

*за відсутності менш жорстких, але ефективних засобів, та за умови забезпечення права на свободу вираження поглядів і думок*

У Кримінальному кодексі України міститься низка положень, що стосуються розпалювання ворожнечі. По-перше, як зазначалося вище, основною статтею, яка використовується для відкриття кримінального провадження у таких випадках, є стаття 161 Кримінального кодексу України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками»:

«1. Умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [...]

2. Ті самі дії, поєднані з насильством, обманом чи погрозами, а також вчинені службовою особою [...]

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які були вчинені організованою групою осіб або спричинили тяжкі наслідки [...]

Санкція статті 161 передбачає різні види покарань – від штрафу до восьми років позбавлення волі.

Крім того, п. 3 частини 1 статті 67 Кримінального кодексу України встановлює, що «вчинення кримінального правопорушення на ґрунті расової, національної, релігійної ворожнечі чи розбрату або на ґрунті статевої приналежності» є обставиною, що обтяжує покарання. Однак це положення є дискреційним, тобто суди мають право не визнати цю обставину такою, що обтяжує покарання, і судова практика показує, що суди користуються таким своїм правом.

Положення, закріплені у статті 161, викладені недостатньо чітко з точки зору характеру правопорушень, охоплених цією статтею, кола захищених ознак, передбачених кожною частиною статті, а також характеру дій, які підпадають під сферу її застосування. Не проводиться розмежування між різними формами висловлювань: стаття 161 об'єднує поведінку, визначену як «підбурювання», «приниження національної гідності», «образу почуттів», що може включати надто широке коло дій.

Що стосується відповідності кримінальної відповідальності за прояви мови ворожнечі в Україні міжнародним стандартам, ЄКРН у своєму останньому звіті за результатами моніторингу країни дійшла таких висновків:

«... бракує згадки про підбурювання до дискримінації та насильства, а також про наклеп. Що стосується ознак, за якими відбувається дискримінація, ЄКРН відзначає, що такі ознаки як мова, громадянство та етнічне походження не згадуються відносно правопорушення у формі підбурювання [...] Що стосується публічної образи, то кримінальну відповідальність передбачено лише за злочин, вчинений із релігійних мотивів, а ознаки раси, кольору шкіри, мови, громадянства та національного або етнічного походження, рекомендовані ЄКРН, не згадуються»<sup>69</sup>.

ЄКРН також вказує, що у Кримінальному кодексі України відсутні положення щодо окремих форм проявів мови ворожнечі, які містять склад злочину відповідно до міжнародних стандартів.

Огляд справ із реєстрів судових рішень показує такі результати<sup>70</sup>:

«Загалом реєстр, який оновлювався у 2007 році, видає за запитом інформацію про 139 судових рішень (з яких 90 процесуальних і 49 по суті), включно з 18 рішеннями, пов'язаними з проявами мови ворожнечі, з яких 7 рішень апеляційних судів, які переглянули вироки судів першої інстанції. В 11 кримінальних справах, розглянутих за 10

---

<sup>69</sup> <https://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine/16808b5ca8>

<sup>70</sup> [https://www.ppl.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/mova\\_vorozhnechi\\_platforma\\_prav\\_ludini.pdf](https://www.ppl.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/mova_vorozhnechi_platforma_prav_ludini.pdf)

років, суди надали оцінку тим чи іншим проявам мови ворожнечі. З цих справ 1 справа стосувалася поширення мови ворожнечі в засобах масової інформації (щодо євреїв). Переслідування релігійної групи «Свідки Єгови» – 4 справи. Переслідування кримськотатарської етнічної групи – 3 справи. За результатами розгляду 3 справ було призначено покарання у виді штрафу (2 рази у розмірі 8 500,00 грн, одного разу у розмірі 3 400,00 грн). У 5 справах було прийнято рішення про звільнення від відбування покарання з випробуванням. Решта – 3 справи – були закриті: через закінчення строку давності притягнення до кримінальної відповідальності (1 справа), через ефективне каяття (1 справа) та через відмову потерпілих висунути обвинувачення (1 справа)».

Загалом положенням, які встановлюють кримінальну відповідальність за прояви мови ворожнечі, бракує чіткості та визначення ступеню тяжкості правопорушення, що підпадає під дію Кримінального кодексу України. Крім того, за відсутності деталізованих офіційних даних важко оцінити ефективність кримінальних санкцій за прояви мови ворожнечі.

У своєму звіті за результатами моніторингу країни за 2017 рік (частина I, пункт 1.2 висновків та рекомендацій) ЄКРН підтримує законодавчу ініціативу щодо декриміналізації тієї частини статті 161 Кримінального кодексу України, яка стосується дискримінації, оскільки вона вважає, що питання дискримінації більш доцільно розглядати в рамках цивільного та адміністративного законодавства, як зазначено у Загальнополітичній рекомендації № 7.

Люди неохоче подають скарги до поліції щодо проявів мови ворожнечі через відсутність довіри до правоохоронних органів. Така недовіра пояснюється, зокрема, неефективністю розслідування, відхиленням скарг, острахом повторної віктимізації тощо. За інформацією громадських організацій, скарги на погрози та розпалювання ворожнечі в інтернеті, зокрема у соціальних мережах, які переважно націлені проти ромів та ЛГБТІ-спільноти, зазвичай відхиляються або не розслідуються належним чином поліцією, головним чином через брак спроможності або тому, що вони вважаються незначними<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> <https://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine/16808b5ca8>

# Системна мапа механізмів мови ворожнечі в Україні

За результатами кабінетного дослідження, інтерв'ю та заключного семінару з усіма учасниками проекту була розроблена системна мапа механізмів мови ворожнечі. На ній відображені поточні стратегічні підходи, структури, інструменти та заходи запобігання та протидії мові ворожнечі в Україні. В основу розробки був покладений метод циклічного причинно-наслідкового аналізу (докладніше див. Методику). Цей метод був обраний з огляду на взаємопов'язаний причинно-наслідковий характер явища мови ворожнечі. Метою циклічного причинно-наслідкового аналізу є виявлення точок взаємопов'язаності причин та наслідків і визначення точок впливу, на яких значних змін можливо досягти шляхом одночасного застосування заходів втручання відносно невеликої інтенсивності.

В основу мапи були покладені дані стосовно мови ворожнечі в Україні, зібрані з документальних джерел, включно із звітами організацій громадянського суспільства та державних установ, поглядами, висловленими в ході інтерв'ю та семінарів в рамках дослідження, а також на основі ЗПР №15 ЄКРН стосовно боротьби з мовою ворожнечі. Результатом стало систематизоване відображення стану справ з мовою ворожнечі в Україні.

**Для виведення докладної мапи на екран, будь ласка,  
перейдіть за посиланням:**

<https://rm.coe.int/hate-speech-ukraine-system-map-20210915/1680a52784>



Рис. 1: Системна мапа

## Загальна структура

Мапа структурована за трьома типами **чинників, зв'язків та циклів**.

**Основний двигун** (два синіх «серцевинних» цикли) відображає серцевинний механізм мови ворожнечі та її наслідків. Цикли взаємопідсилюють один одного.

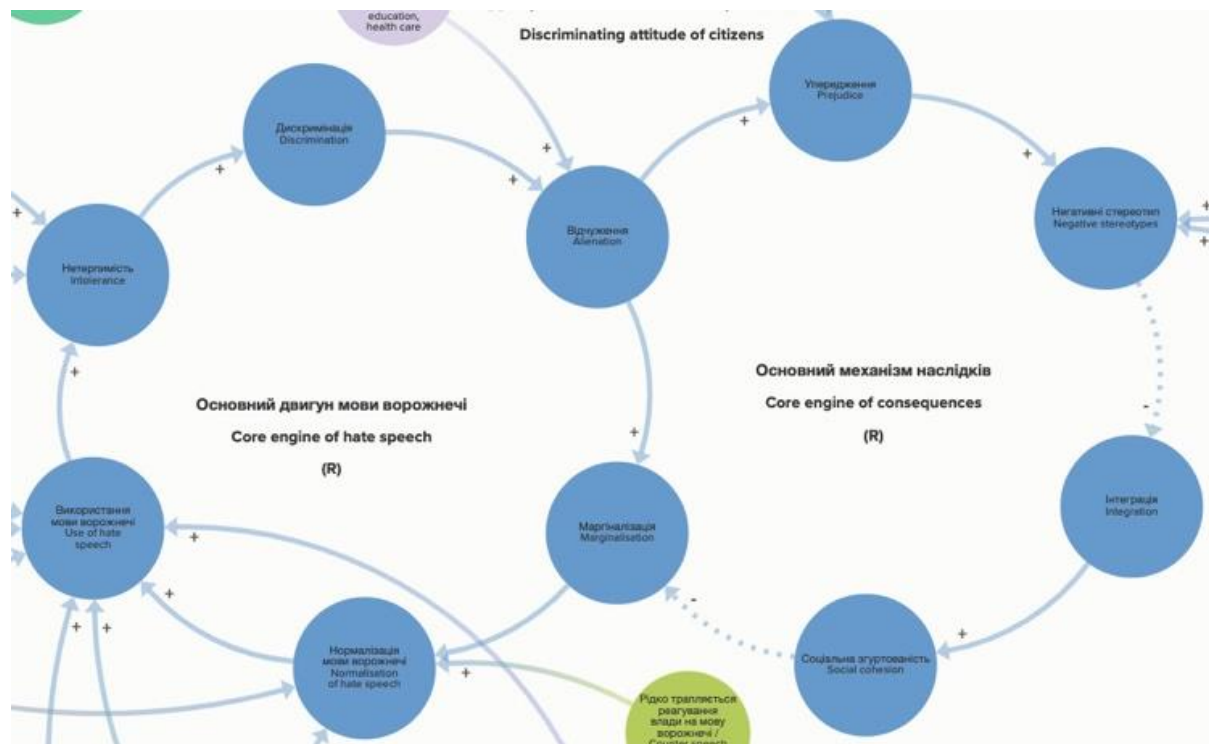


Рис. 2: Основний цикл

Цикл ліворуч, *основний двигун мови ворожнечі*, відображає процес перетворення мови ворожнечі на самопідсилювальний механізм, збільшення нетерпимості та дискримінації, що, в свою чергу, призводить до відчуження та маргіналізації об'єктів мови ворожнечі, зокрема, груп меншин. Далі, таке відчуження та маргіналізація підсилюють поділ на «нас та них», внаслідок чого мова ворожнечі стає нормою та, відповідно, поширюється ще більше.



Цикл праворуч відображає *наслідки мови ворожнечі*, які, знов таки, запускають механізм її посилення через відчуження: чим менше групи меншин контактують із більшістю, тим більше виникає стереотипів та упереджень у суспільстві. Стереотипи, в свою чергу, перешкоджають інтеграції та єднанню, додатково збільшують маргіналізацію і той самий поділ на «нас та них».

Розташовані у верхній частині мапи чинники та зв'язки є каталізаторами поточних підходів до протидії мові ворожнечі в Україні, переважно з боку державних інституцій.

Розташовані в верхній частині мапи чинники вказують на брак достатньої довіри до системи з боку груп, що є мішенями мови ворожнечі, і саме через це потерпілі майже не подають скарги. В основі цього лежать декілька механізмів:

- *Інституційна упередженість поліції* відображає процес того, як упереджене ставлення на рівні організації призводить до етнічного профілювання та до дискримінаційних неправомірних дій поліції. Результатом цього стали брак довіри до правоохоронних органів з боку громадян та, відповідно, недостатня мотивація для подання скарг до поліції через зневіру в їхній дієвості.
- *Недостатня увага до потреб потерпілих* вказує на брак розуміння їхніх потреб з боку правоохоронців, що знов-таки тягне за собою відсутність мотивації скаржитись та майже повну відсутність відповідних скарг.
- *Недостатність стимулів для подання скарг* вказує на відсутність державної підтримки тим, хто стає мішенями мови ворожнечі, що, знову ж, тягне за собою відсутність мотивації скаржитись та зневіру в дієвості заяв про правопорушення. Ця невмотивованість підсилюється відсутністю цивільно-правових засобів відновлення прав потерпілих та притягнення до відповідальності у випадках мови ворожнечі.
- *Невелика кількість проваджень щодо мови ворожнечі* вказує на те, що розслідування проводяться за дуже обмеженою кількістю скарг. Причиною цього є, головним чином, брак навичок проведення таких розслідувань, а також відсутність чітко визначених задач з реагування на мову ворожнечі в законодавстві про кібербезпеку.



- *Відсутність навичок реагування на мову ворожнечі (поліція та судді) також обумовлюється браком досліджень в царині моніторингу мови ворожнечі, відсутністю звітів про застосування стандартів спільноти в соціальних мережах, а також браком якісного навчання та настанов щодо притягнення до відповідальності за зазначені дії.*
- *В основі всього цього лежить нестача спільного (політичного) бачення, результатом чого є відсутність єдиної стратегії на всіх рівнях і в усіх сферах, що стосуються мови ворожнечі. Першим кроком має стати чітке визначення явища мови ворожнечі в законодавстві.*
- *Важливий цикл мапи стосується фрагментованого та розрізненого характеру даних, які збираються та відстежуються, що породжує низьку якість та узгодженість зібраних даних, брак доказової бази та низький рівень розуміння масштабів і наслідків мови ворожнечі. Прямим наслідком є недостатнє розуміння явища мови ворожнечі та його наслідків вищим політичним керівництвом, внаслідок чого воно не вважається пріоритетним.*

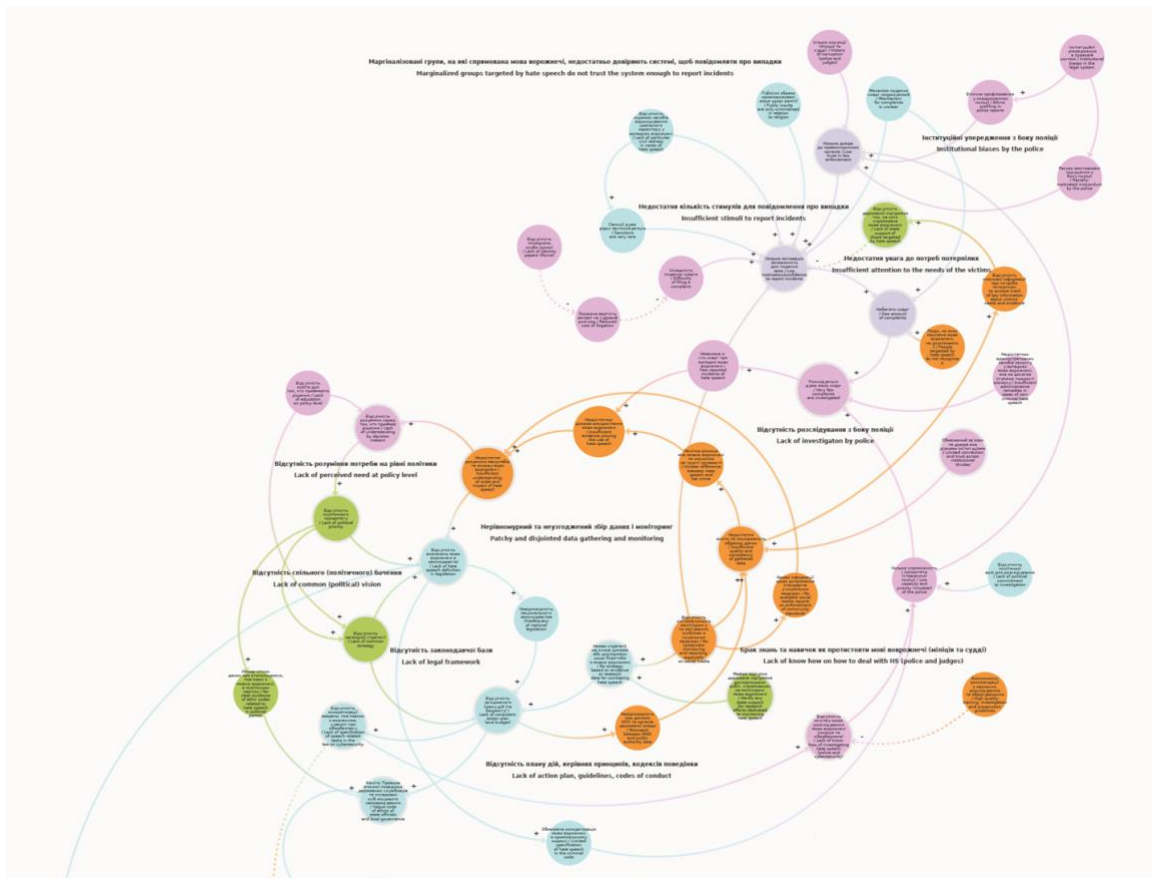


Рис. 3: Верхня частина мапи

Чинники та зв'язки в нижній частині мапи відносяться, в основному, до недержавних зацікавлених сторін.

- *Важлива роль реклами означає, що етична реклама може сприяти формуванню позитивного сприйняття груп меншин, завдяки чому нетерпимість до них в Україні буде зменшуватись.*
- *Роль (суспільних) ЗМІ та журналістів стосується явища, коли приватні ЗМІ, за деякими повідомленнями, популяризують мову ворожнечі, надаючи публічні майданчики для відповідних заяв політичним діячам, які використовують мову ворожнечі.*
- *Головним стимулом для використання мови ворожнечі політиками в приватному (ТБ та соціальні мережі) медійному просторі є те, що це привертає увагу загалу та*

підвищує популярність політиків. Це, в свою чергу, сприяє *нормалізації мови ворожнечі в суспільстві*.

- Протидія мові ворожнечі не завжди добре сприймається загалом, в результаті чого *проти мови ворожнечі лунає замало авторитетних голосів*. В цілому, *серед громадян України поширене дискримінаційне ставлення до груп меншин, а окремий внесок в поширення негативного сприйняття ЛГБТІ спільноти роблять деякі релігійні об'єднання*.
- Проблемним питанням залишається фінансування груп, які висловлюють крайні праві погляди, нібито з державного та місцевих бюджетів у рамках фінансування патріотичного виховання, про що зазначає низка журналістських розслідувань, а також відсутність засудження такої правоекстремістської діяльності з боку влади.
- Поточний конфлікт на сході України приводить до *збільшення дискримінації ромів, ЛГБТІ та ВПО в охоплених ним регіонах*.
- Перспективними є *програми протидії мові ворожнечі в галузі освіти, що розвиваються наразі*. Проте для досягнення більш довгострокових результатів вони потребують як масштабування, так і більш сталої підтримки.

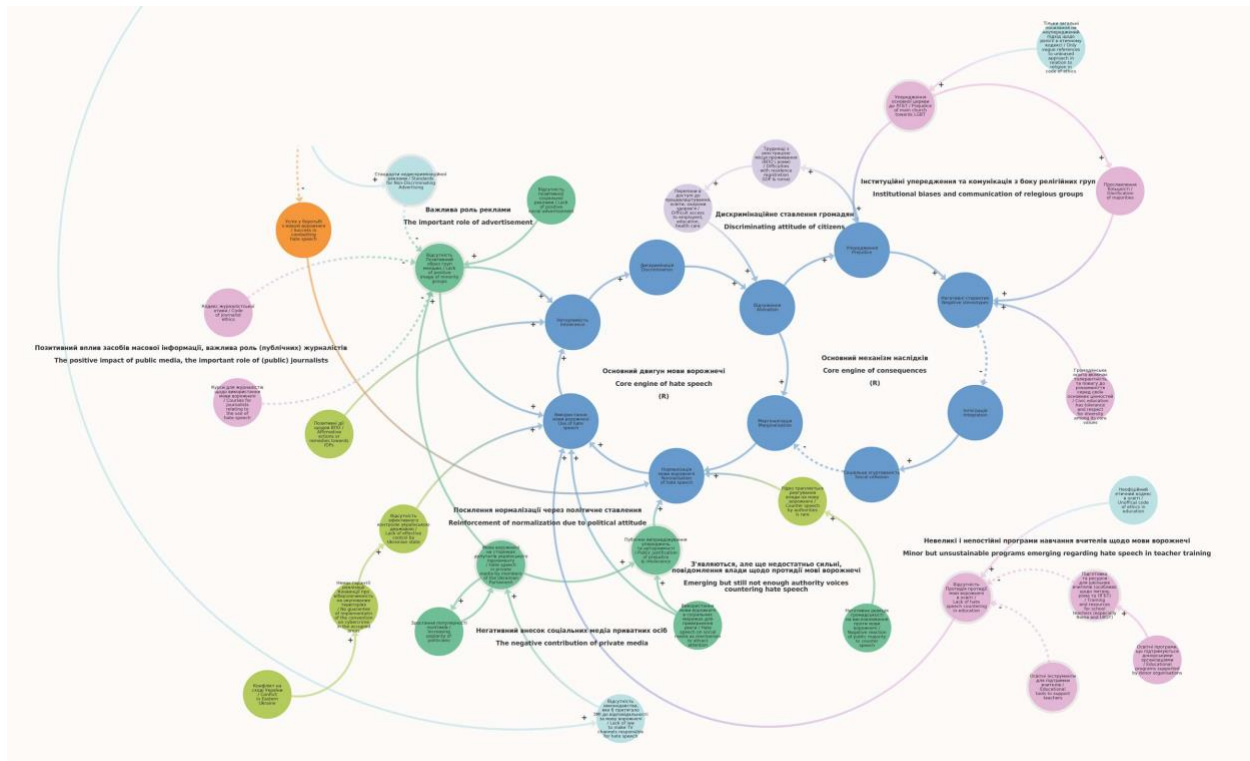


Рис. 4: Нижня частина мапи

Чинники нижньої та верхньої частин перегруповані за кластерними темами, які містять як виклики, так і можливості. Їх візуальне представлення з поясненнями подані далі.



Мапа може бути узагальнена за чотирма темами, які висвітлюють зв'язки між циклами:

### **Невелика кількість скарг на прояви мови ворожнечі (виклик)**

Скарги на прояви мови ворожнечі подаються рідко через низку причин:

- *Брак необхідних знань або бажання скаржитися*

Не всі громадяни, які стають об'єктами мови ворожнечі, розпізнають це явище, оскільки широкий загал та окремі публічні діячі вважають це нормою. Маргіналізовані групи, які стають жертвами мови ворожнечі, не мають достатньої довіри до системи для того, щоб скаржитися на такі інциденти. Це історично пов'язано з корупцією в правоохоронній та судовій системах, а також і досі наявними упередженнями та расизмом в середовищі суддів та службовців поліції. Ще однією причиною неповідомлення є прогалини в законодавстві, тривалість та складність кримінальних проваджень та низький рівень обізнаності про інші можливі засоби захисту, як-от наприклад, використання норм саморегулювання ЗМІ або подання скарги до Уповноваженого з прав людини.

Помітним є також брак підтримки з боку держави для сприяння поданню заяв потерпілими.

- *Недостатня кількість шляхів для подання скарг*

Кількість каналів повідомлень про прояви мови ворожнечі є недостатньою. Двома основними можливостями є подання заяви до поліції або звернення до суду, але ці можливості майже не використовуються через те, що поліція не розслідує належним чином такі скарги, а також складність і вартість звернення до суду.

Вимоги щодо відшкодування завданою мовою ворожнечі шкоди громадянину в цивільному порядку, як вже зазначалося, фактично майже ніколи не подаються.

Коли до поліції подається заява про прояв мови ворожнечі, її здебільшого ігнорують, якщо далі обійшлося без злочину на ґрунті ненависті, і часто залишають без руху. Поліція стверджує, що це відбувається через брак чітких законодавчих норм, що позбавляє її

можливості розслідувати незначні прояви мови ворожнечі на основі положень Кримінального кодексу України.

Повідомлення про мову ворожнечі, в основному, подаються до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини громадськими організаціями, які надають підтримку потерпілим. В медійному середовищі такі повідомлення направляються, головним чином, до Комісії з журналістської етики або до Незалежної медійної ради.

Недоліки процесів подання повідомлень про акти мови ворожнечі є серйозною проблемою, оскільки вони перешкоджають адекватному реагуванню на це явище та, відповідно, тягнуть за собою неповне розуміння ситуації з боку органів влади, низького відсотка повідомлень в порівнянні з реальною кількістю інцидентів, а також зневіру в спроможності держави реагувати на них. З цим самим пов'язана і відсутність реакції з боку законодавців.

#### **Неналежна якість розслідування за заявами про прояви мови ворожнечі (виклик)**

Відсутність успішного реагування поліції на заяви про прояви мови ворожнечі породжується кількома причинами, наприклад:

- Нестача спроможностей поліції призводить до того, що розслідування мови ворожнечі не належать до пріоритетних;
- Відсутність знань та навичок розслідування проявів мови ворожнечі.

Останній із зазначених недоліків пояснюється відсутністю правової бази та, відповідно, відсутністю чіткого визначення явища мови ворожнечі, планів заходів, керівних настанов та кодексів поведінки. Це, знов-таки, пов'язане з неуважним ставленням з браком уваги та належного реагування з боку політичних керівників.

#### **Недостатній обсяг моніторингу, який призводить до відсутності реагування з боку поліції (виклик)**

На сьогодні моніторинг здійснюють, головним чином неурядові організації, але його вплив невеликий через причини, наведені далі. Через брак координації збір даних виконується фрагментарно та неузгоджено. Зібрані дані мають низьку якість та узгодженість через

відсутність єдиної методики, єдиних інструкцій та підготовки збирачів інформації. Це пов'язано ще й з тим, що неурядові організації та державні органи збирають дані різного характеру. Ще одним чинником є відсутність національного визначення явища мови ворожнечі та його відмінності від злочинів на ґрунті ненависті. Даних замало і через кількість скарг, що подаються до правоохоронних органів. Відсутність професійного моніторингу має декілька наслідків, до яких відносяться недостатнє розуміння суспільством потреб потерпілих та наслідків мови ворожнечі для груп, проти яких вона спрямована. Відсутність достатньої кількості підтверджених фактів щодо масштабу та наслідків мови ворожнечі призводить до того, що політичному керівництву бракує розуміння цього явища, а це тягне за собою брак спільного бачення важливості протидії йому та способів такої протидії. Поступово це розуміння поліпшується, проте авторитетних голосів проти мови ворожнечі все ще бракує. Брак цього розуміння є однією з головних причин того, що мова ворожнечі не вважається політичним пріоритетом, її визнання на державному рівні відсутнє, так само як і належні правова база, єдина стратегія та відповідний загальнодержавний план заходів щодо протидії мови ворожнечі.

Крім того, моніторинг соціальних мереж проводиться досить рідко, в основному, через брак знань та особливий характер регулювання мови ворожнечі в соціальних мережах.

### **Роль медіа та реклама (можливість)**

В справі боротьби з мовою ворожнечі важлива роль належить медійному середовищу. ЗМІ здатні, наприклад, змінювати громадську думку шляхом поширення позитивних іміджів та історій про групи меншин та підвищення рівня усвідомлення громадянами негативних наслідків мови ворожнечі для кожної окремої людини.

Національні органи координації ЗМІ та рекламної діяльності дійсно усвідомлюють важливість своєї ролі та розробляють етичні норми і програми навчання. Разом з тим, їх робота ще не вплинула на достатню кількість професіоналів в їх сферах.

При цьому великою проблемою залишаються негативні виступи в медіа (ТБ та соціальні мережі). Часто мову ворожнечі на таких каналах можна почути від публічних осіб,



включно з політиками, що призводить до сприйняття цього явища суспільством як норми, а також до виправдання актів упередженості та нетерпимості.

Ці негативні виступи пояснюються кількома причинами, як-от:

- Мова ворожнечі привертає увагу людей та підвищує популярність політиків та інших публічних осіб.
- Протидія цьому явищу з боку офіційної влади рідко має місце та навіть викликає негативну реакцію загалом.
- Правова база не передбачає ефективних покарань.

### **Роль освіти (можливість)**

Освіта в питаннях мови ворожнечі, починаючи із закладів дошкільного виховання та аж до вищих навчальних закладів і професійної освіти, неодноразово згадувалась як підхід, який дасть найкращі результати в довгостроковому плані. Вже зараз існують навчальні програми та ресурси для вчителів, проте вони не реалізуються на постійній основі та не масштабуються.

Окрім офіційної освіти, увагу слід приділяти просвіті громадськості в формі кампаній, комунікації та діалогу. І тут медіа можуть відіграти важливу роль.

### **Точки впливу**

Важливим та унікальним практичним результатом системної мапи на основі циклічного причинно-наслідкового аналізу є визначення точок впливу, тобто тих елементів систем, які, в разі дії саме на них, підвищують потенціал успіху. Їхньою ознакою є численні зв'язки з іншими елементами, що збільшує їхній вплив. На мапі вони позначені сірими рамками.

Цими точками впливу в порядку їхньої важливості (від більшої кількості зв'язків до меншої) для кожної теми є:

- Мотивування/впевненість потерпілих щодо подання заяв про інциденти (9);
- Визначення мови ворожнечі в законодавстві (9);

- Спроможності та знання для розслідування проявів мови ворожнечі та притягнення винних до відповідальності (поліцією) (8);
- Спільна стратегія моніторингу та оцінки мови ворожнечі для державних установ (7);
- Позитивне зображення груп меншин (7);
- Узгоджений план заходів (та бюджет) для державних органів та органів саморегулювання (6);
- Якість та узгодженість зібраних даних (5);
- Виступи у відповідь на прояви мови ворожнечі з боку публічних осіб та державних посадових осіб (5);
- Довіра громадян до правоохоронних органів (4);
- Кількість поданих потерпілими скарг (4);
- Кількість скарг, розслідуваних поліцією (4);
- Політичні пріоритети (4);
- Розуміння масштабу та наслідків мови ворожнечі на рівні прийняття політичних рішень (4);
- Систематичний моніторинг та звітність, особливо в соціальних мережах (4);
- Підсилення ролі освіти в протидії мові ворожнечі (4);
- Докази використання мови ворожнечі політиками (3);
- Розуміння мови ворожнечі та її наслідків (політичним) керівництвом (3);
- Кодекси етики для посадових осіб держави та органів місцевого самоврядування (3);
- Робота з упередженим ставленням до ЛГБТІ з боку представників провідних церков (3);
- Виправдування мови ворожнечі в ЗМІ і соціальних мережах (3).

Ці точки впливу були використані для створення дорожньої карти та можуть бути точками для подальшого аналізу в ході розробки наступних планів протидії мові ворожнечі в Україні.

### **Взаємодія між учасниками в Україні**

Процес мапування спирався на активне та інклюзивне залучення всіх його учасників, які представляли державні установи та громадянське суспільство. В заключному звіті враховані думки та точки зору істотного числа суб'єктів, занепокоєних проблемою мови ворожнечі в Україні<sup>72</sup>.

Деякі з цих суб'єктів вже активно діють в напрямку боротьби з мовою ворожнечі та максимального залучення всіх до співпраці в цьому, тобто виконують функції хабів боротьби з мовою ворожнечі. На державному рівні такими хабами з числа державних установ є офіс Уповноваженого ВР з прав людини та Державна служба України з етнополітики та свободи совісті. Міжнародними хабами, які надають підтримку державним дійовим особам та місцевим організаціям громадянського суспільства, є Рада Європи та Організація Об'єднаних Націй: і перша, і друга активно сприяють заходам з протидії мові ворожнечі в Україні. Ці осередки тісно співпрацюють з неурядовими організаціями та іншими правозахисними об'єднаннями.

Напрямки взаємодії між різними суб'єктами в протидії мові ворожнечі охоплюють:

- Моніторинг проявів мови ворожнечі та аналіз тенденцій
- Підвищення усвідомлення необхідності протидіяти мові ворожнечі
- Навчальні заходи для представників різних професій
- Адвокація змін до законодавства для ефективної боротьби з мовою ворожнечі та забезпечення відшкодування завданої нею шкоди.

В ході аналізу були визначені наступні потреби в подальшій взаємодії:

---

<sup>72</sup> Повний список учасників, залучених до цього процесу, поданий в додатку.

- Взаємодія між організаціями меншин, такими як Коаліція ромських неурядових організацій, та медійними партнерами для дедалі більшого підвищення обізнаності про групи меншин в суспільстві та рівня їх розуміння.
- Взаємодія між Національною поліцією України та організаціями громадянського суспільства у визначенні проблеми мови ворожнечі, громад, які стають її мішенями, тощо.
- Взаємодія між Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення й аналогічними органами з інших країн для розширення знань щодо способів протидії мові ворожнечі.
- Взаємодія між Державною службою з етнополітики та свободи совісті та державними мовниками стосовно представлення груп меншин в медійному середовищі.
- Взаємодія між Державною службою з етнополітики та свободи совісті та Міністерством освіти стосовно включення питань меншин до шкільних програм.
- Взаємодія між Національною школою суддів та Радою Європи в царині підготовки суддів.
- Взаємодія між неурядовими організаціями та Уповноваженим ВР з прав людини стосовно моніторингу мови ворожнечі.
- Взаємодія між Уповноваженим ВР з прав людини і різними установами та групами меншин в боротьбі з мовою ворожнечі в форматі спільних зусиль.

# Подальші кроки в боротьбі з мовою ворожнечі в Україні

Процес мапування підтвердив складність явища мови ворожнечі та її наслідків в Україні, а також факт того, що на поточний момент відсутня послідовна протидія мові ворожнечі. З врахуванням цього, подана далі дорожня карта має структуру, аналогічну побудові системної мапи, та пропонує декілька сценаріїв, необхідних для того, щоб належним чином врахувати цю складність і протидіяти мові ворожнечі через об'єднані зусилля. Завдання реагування на мову ворожнечі не можна покладати лише на одного зацікавленого суб'єкта. Реагування на комплексну проблему має бути комплексним із залученням кількох установ та організацій громадянського суспільства, в ідеалі – в рамках спільного, прозорого та узгодженого процесу. Під реагуванням такого типу мається на увазі безперервна робота, а не разовий захід, обмежений в часі.

Ця дорожня карта включає в себе пояснення можливостей для подальших дій, які були сформульовані за результатами системного аналізу. Наразі існує можливість реалізації кількох сценаріїв, а учасники проекту не вказували лише на один із можливих шляхів протидії мові ворожнечі. З огляду на поточний стан справ та мандати різних установ, існує потреба в посиленні взаємодії та спільного підходу до проблеми мови ворожнечі з боку різних органів.

Зміст попередніх розділів дозволяє зробити висновок, що кластерами для дій в напрямку протидії мові ворожнечі в більш короткостроковому плані, є:

- моніторинг мови ворожнечі;
- посилення відповідальності та механізмів правового захисту;
- підвищення обізнаності та освіта.

Оскільки запропоновані кластери є взаємопов'язаними, вони не розташовані в певному ієрархічному порядку. Крім того, до опису кожного кластера включені короткострокові та

довгострокові цілі та зауваження щодо забезпечення ресурсами<sup>73</sup>, про які всі учасники процесу формування мапи неодноразово згадували. Заключним елементом дорожньої карти є очікувані результати, які одночасно можуть стати відправним пунктом для розробки показників досягнення цих результатів після того, як зазначена дорожня карта буде перетворена на план заходів та спільно ухвалена всіма відповідними учасниками процесу.

Можлива також і одночасна реалізація всіх запропонованих заходів за трьома кластерами. Багато запропонованих заходів не мають між собою ієрархічних зв'язків з огляду на наскрізний характер та задіяні сторони.

Крім того, існує рекомендація, яка постійно повторюється та з'являється протягом усієї тривалої історії обговорення способів реагування на мову ворожнечі не тільки в Україні, але й в інших державах-членах Ради Європи. Вона стосується визначення мови ворожнечі, яке так чи інакше необхідно розробити на державному рівні разом з відповідними засадами на рівні політик та нормативної бази. Для зацікавлених сторін з боку держави критично важливим почати розробку плану заходів або політик через широкий та інклюзивний діалог щодо **потреби у визначенні мови ворожнечі**, його обсягу, різних правових моделей, які можна використати, та, найголовніше, щодо можливих **механізмів поновлення порушеного права**, які можна було б передбачити в рамках визначеного підходу, забезпечивши, таким чином, реагування на складні проблеми різних проявів мови ворожнечі на всіх рівнях. Якщо почати цю роботу без такого широкого та інклюзивного обговорення, є ризик того, що деякі важливі чинники залишаться непоміченими або проігнорованими. Системне мапування та результати цього процесу вказали на певну поляризацію думок зацікавлених сторін на національному рівні щодо підходів до розуміння мови ворожнечі, а також способів врегулювання цього явища в законодавстві. В ході розробки дорожньої карти ця поляризація була врахована. З іншого боку, дорожня карта дозволила виявити великий потенціал для пошуку спільної мови та подальшого діалогу в цій сфері.

---

<sup>73</sup> Під ресурсами ми розуміємо людей, час та фінанси, необхідні для ефективного реалізації всієї дорожньої карти або її частин.

Ще одним важливим поставленим питанням, яке необхідно вирішувати на рівні кожного запропонованого кластеру, є **координація або управління**, оскільки в роботі з протидії мові ворожнечі необхідно визначити провідних суб'єктів, які будуть мобілізувати інших та забезпечувати послідовність підходів. Таким суб'єктом може стати структура в складі представників різних установ, які будуть наділені відповідальністю та ресурсами, в якості єдиного координатора всього цього процесу. Це питання щодо провідного суб'єкта, який координуватиме роботу учасників з планування та реалізації будь-якого плану заходів, пов'язане з наступними міркуваннями, виявленими в процесі системного аналізу:

- координація має цінність тоді, коли вона пов'язана із співпрацею та відчуттям спільної відповідальності;
- існує можливість мати декількох координаторів та декілька осередків взаємодії, якщо плани заходів боротьби з мовою ворожнечі побудовані навколо певного кластера проблемних питань або способів їх розв'язання; наприклад, на початковому етапі може існувати медійний кластер для співпраці та пошуку рішень з протидії мові ворожнечі в медіа, ще один осередок міг би координуватися Уповноваженим ВР з прав людини або поліцією та займатися пошуком варіантів того, яким чином будувати дієві механізми подання заяв про прояви мови ворожнечі тощо;
- історія інституційного розвитку в Україні та відсутність системної інституційної підтримки вказує радше на необхідність розподілу сфер відповідальності та активізації співробітництва, аніж на доцільність варіанту єдиного координатора при поглибленні спеціалізації різних суб'єктів;
- існує значний потенціал залучення нових дійових осіб та запрошення компаній з приватного сектору до діалогу про способи боротьби з мовою ворожнечі, оскільки вони здатні пропонувати додаткові ресурси та підтримати підходи на основі саморегулювання.

## **Перший кластер: моніторинг мови ворожнечі**

Кластер моніторингу в дорожній карті охоплює всі рекомендації та належні кроки, необхідні для аналізу та усунення браку комплексних даних щодо мови ворожнечі в Україні, зокрема, стосовно поширеності цього явища, його об'єктів, джерел та наслідків. Дані дійсно потрібні, але слід обміркувати й те, яким чином вони будуть використовуватися в разі збільшення обсягів моніторингу. Дані можуть служити основою для періодичного аналізу з метою визначення заходів боротьби з мовою ворожнечі. Ще одним важливим проблемним питанням, коли йдеться про збір даних та системний моніторинг в цілях подальшого аналізу та форм реагування, є методика, про яку згадала більшість учасників процесу. Фрагментовані та несистематичні заходи моніторингу, які проводяться зараз в різних сферах,<sup>74</sup> підтверджують нагальну необхідність розробки методичних підходів до моніторингу та проведення широкого діалогу про подальше використання цих даних: хто матиме до них доступ, і хто забезпечуватиме цей комплексний аналіз. І ще одним проблемним питанням, пов'язаним з методологією, знову стає визначення мови ворожнечі.

**Перша короткострокова рекомендація** – створення форуму для широкого обговорення щодо того, які саме дані необхідно збирати в ході моніторингу для оцінки стану справ ситуації з мовою ворожнечі та відповідних заходів реагування, визначення суб'єктів, яких слід залучити, та необхідних ресурсів. Як вже зазначалося, такий форум слід організувати на державному рівні із залученням різних суб'єктів, а можливим координаційним центром (хабом) цієї роботи міг би бути Секретаріат Уповноваженого з прав людини або один з органів медійного саморегулювання, як-от, Комісія з журналістської етики. Створення такого форуму можливе і на міністерському рівні в рамках Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини.

Очікуваними результатами цього першого кроку могли б бути:

---

<sup>74</sup> Під різними сферами моніторингу розуміється моніторинг медіа під проводом органів само регулювання та медійних ГО та моніторинг під проводом ГО, що опікуються правами громад та людини, або ж періодичний короткостроковий моніторинг, зосереджений на вузькій тематиці.



- сформовані спільне розуміння предмету, можливі визначення мови ворожнечі та можливі методики моніторингу, необхідні для охоплення різних сфер, груп, проти яких спрямована мова ворожнечі, а також всього цього явища в його складній сукупності;
- встановлений перелік суб'єктів та сфер публічного життя, щодо яких необхідно проводити моніторинг (медіа, соціальні мережі, освіта, тощо);
- визначені види мови ворожнечі, що піддаватимуться моніторингу;
- визначені строки, необхідні ресурси та їх розподіл.

Процес системного мапування дозволив виявити, принаймні, кілька зацікавлених сторін, які вже проводять певний моніторинг, при цьому не всі вони мають між собою постійний зв'язок та обмінюються даними. Середньостроковою метою в цій царині та **другою рекомендацією** в цьому кластері після того, як будуть визначені узгоджені підходи до різних завдань з моніторингу, буде **узгодження того, кому належатимуть результати моніторингу, та порядку їх поширення серед групи залучених сторін** з метою подальшого аналізу цих даних та розробки політик щодо заходів реагування.

Очікуваними результатами цього другого кроку можуть бути:

- проведені постійні / регулярні заходи моніторингу, які охоплюють основні сфери занепокоєння;
- підвищення спроможностей моніторингу різних залучених до процесу установ, включаючи поширення технології його проведення;
- визначені правила та очікування щодо співробітництва між різними дійовими особами;
- створена карта співробітництва між дійовими особами – порядок обміну результатами та відповідальні за їх аналіз сторони.

В ході семінару та інтерв'ю експерти висловили деякі занепокоєння, на які слід звернути увагу в рамках цього кластера. Перше – це відсутність законодавчого визначення мови

ворожнечі та наслідки цієї відсутності для розробки методики моніторингу мови ворожнечі. Це питання буде розглянуте в наступному кластері – «Відповідальність та поновлення порушеного права». Ще одне занепокоєння пов'язано з браком ресурсів для цієї роботи в Україні.

Нестача ресурсів, яка згадувалася неодноразово в ході формування мапи і відображена на ній в основному циклі, має в основі декілька чинників:

- в багатьох причетних до цього процесу установах бракує людських ресурсів та знань для того, щоб вести безперервний моніторинг мови ворожнечі та аналізувати це явище;
- відсутність державної підтримки у вигляді регулювання взаємодії між суб'єктами, забезпечення їхньої фінансової стабільності, виділених окремо під це завдання людських ресурсів та забезпечення розвитку їхніх спроможностей.

Всі ці чинники слід брати до уваги також і в ході планування моніторингу та розробки єдиної платформи аналізу даних.

Суб'єктами, яких необхідно запросити до участі в розробці заходів в межах кластеру моніторингу, є державні установи, органи саморегулювання ЗМІ, медійні неурядові організації, а також організації громад та правозахисні неурядові організації.

### **Другий кластер: відповідальність та поновлення порушених прав**

**Кластер відповідальності та механізмів відновлення порушених прав** пов'язаний з головною рекомендацією стосовно розробки юридичного визначення мови ворожнечі, оскільки механізми поновлення порушеного права неможливо розробити, не визначивши, які саме дії будуть порушенням норми. Приводом для об'єднання рекомендацій саме в рамках кластеру, що стосується відповідальності та механізмів поновлення порушеного права, є прагнення підтримати дискусію про природу мови ворожнечі в Україні, її наслідки, різні види відповідальності за мову ворожнечі та можливі механізми поновлення порушеного права постраждалих осіб, груп та громад. Результати такої

дискусії мають бути основою ширшої дискусії про юридичне визначення, забезпечивши тим самим увагу не тільки до відповідальності, але й до механізмів поновлення порушеного права як важливої її частини.

Очікуваними результатами першого кроку цього другого кластеру в короткостроковому плані будуть:

- створений осередок (платформа) для дискусії та правила активного залучення до цієї дискусії максимально можливої кількості зацікавлених сторін (ми вже зазначили в попередньому кластері декілька важливих осередків, які можуть стати організаторами такої багатосторонньої дискусії)<sup>75</sup>;
- підготовлений проект узгоджених змін до законодавства з визначенням видів відповідальності та механізмів поновлення порушених прав для різних видів мови ворожнечі, націлених на різні вразливі групи та осіб;
- здійснений аналіз кращих практик ефективної протидії різним формам мови ворожнечі з розробкою підходів в світлі розділів 8 та 10 ЗПР ЄКРН № 15.

Очікуваними результатами другого кроку цього ж кластеру в середньостроковій перспективі, після запровадження всіх необхідних змін до законодавства та процедур, будуть:

- здійснений аналіз результатів моніторингу та оцінка результативності роботи моделей відновлення порушеного права;
- проведене регулярне навчання для суб'єктів, які забезпечують відновлення порушеного права;
- проведені кампанії з підвищення обізнаності про мову ворожнечі та про необхідність повідомляти про такі факти;

---

<sup>75</sup> Це може бути офіс Уповноваженого з прав людини як орган рівності, Національна комісія з журналістської етики або одне з міністерств, якщо така робота пов'язана з Планом заходів до Національної стратегії дотримання прав людини.

- проведені опитування населення з метою з'ясування сприйняття мови ворожнечі та тих механізмів компенсації завданої нею шкоди, які вони використовують та вважають дієвими;
- удосконалені кодекси поведінки в плані запровадження обов'язку виконавчих органів та органів місцевого самоврядування протидіяти мові ворожнечі та забезпечувати відновлення порушених прав;
- розроблені додаткові механізми саморегулювання та їхньої ролі в відновленні порушених прав (включаючи кодекси етики, порядок розгляду скарг, саморегулювання в бізнес-середовищі, тощо).

Суб'єктами, яких слід залучити до розробки заходів в рамках цього кластеру, є державні установи, органи саморегулювання ЗМІ, медійні неурядові організації, а також організації громад та правозахисні неурядові організації. Ще одним важливим учасником цієї дискусії є бізнес або, принаймні, корпорації, що є власницями соціальних мереж.

### **Третій кластер: підвищення обізнаності та освіти**

Існує необхідність збільшити рівень повідомлень про прояви мови ворожнечі та активізувати дискусію щодо неприйнятності цього явища в українському суспільстві, а основними кроками для цього будуть підвищення обізнаності та освіти. Багато рекомендацій, висловлених в ході мапування, були пов'язані з необхідністю проводити освітні і тренінгові заходи, підвищувати загальну обізнаність про мову ворожнечі, а також поглиблювати відповідні спеціалізовані знання різних груп населення та професій.

Однією з цілей роботи з підвищення обізнаності та освіти є попередити мову ворожнечі, навчити людей, використовуючи приклади, висловлювати свої думки з повагою до інших, бути почутими без завдання шкоди та образ іншим. Частково така просвітня робота має бути прив'язана до меж свободи висловлювань, коли йдеться про випадки мови ворожнечі.

Робота з підвищення обізнаності також має зосереджуватися навколо кампаній, націлених на заохочення громадян повідомляти про прояви мови ворожнечі (наприклад, заходи для груп меншин як цільової аудиторії).

Очікувані результати просвітницької роботи та роботи з підвищення обізнаності в короткостроковій перспективі мають зосереджуватися навколо:

- формування спільноти суб'єктів, які залучатимуться до заходів з підвищення обізнаності та освіти;
- визначення пріоритетності цільових аудиторій та ділянок роботи з підвищення обізнаності та виділення достатніх ресурсів на цю мету;
- встановлення пріоритетів та визначення цільових аудиторій для просвітницької роботи, тренінгів, наприклад професійних кіл, груп меншин, широкого загалу;
- розподіл обов'язків щодо проведення просвітницької роботи, тренінгів та освітніх заходів із довгостроковим ефектом.

Очікувані результати другого кроку в середньостроковій перспективі:

- проведені пілотні кампанії з підвищення обізнаності для чітко визначених цільових груп із залученням державних установ та організацій громадянського суспільства;
- проведені регулярно заходи з освіти з прав людини для державних службовців, включаючи модулі про запобігання мові ворожнечі;
- зроблені кроки для боротьби з мовою ворожнечі в системі формальної освіти.

Суб'єктами, яких слід запросити до розробки заходів в рамках цього кластеру, є державні установи, органи саморегулювання ЗМІ, медійні неурядові організації, а також організації громад та правозахисні неурядові організації .

# Додаток I. Методологія системного проектування

В основу процесів об'єднання, класифікації та обробки зібраних даних цього дослідження покладені теорія та методологія системного проектування. В рамках проекту ми використовували наступні підходи та моделі:

- Діаграма причинно-наслідкового циклу
- Стратегія втручання (інтервенції)
- Моделі втручання (інтервенції).

## Діаграма причинно-наслідкового циклу

Діаграма причинно-наслідкового циклу є діаграмою причинно-наслідкових зв'язків, корисною для візуального відображення взаємопов'язаності між різними змінними в системі. Діаграми причинно-наслідкового циклу (відомі також як системні мапи причинно-наслідкового циклу) використовуються для візуальної демонстрації поведінки системи, яка формується на основі взаємопов'язаності її частин. Процес створення діаграми причинно-наслідкових циклів або системної мапи полягає в структуризації частин проблеми в таких структурах. Діаграми причинно-наслідкових циклів будуються з трьох типів елементів: чинники, зв'язки та цикли (зворотного зв'язку).

- Чинники є елементами, які сприяють проблемній ситуації, і на які ми можемо вплинути через їх зменшення або збільшення.
- Зв'язки – це впливи між чинниками. Символи '+ 'та'- 'та суцільні і пунктирні лінії позначають спосіб, в який вони впливають один на одного.
  - '+ 'та суцільні лінії позначають вплив в одному і тому ж самому напрямку: якщо чинник А збільшується, збільшується і чинник В, а якщо чинник А зменшується, те ж саме відбувається з чинником В.

- ‘-’ та пунктирні лінії позначають вплив у зворотному напрямку: якщо чинник А збільшується, чинник В зменшується, а якщо чинник А зменшується, чинник В буде збільшуватись.
- Ми спостерігаємо цикли, коли чинники є в замкненому колі, вказуючи тим самим на механізми, які лежать в основі системи. Існують два типи циклів: підсилювальні цикли та врівноважувальні цикли.
  - Коли всі стрілки в циклі мають однаковий напрямок впливу, ми говоримо про «підсилювальний цикл». Підсилювальні цикли прискорюють зміни системи в позитивному або негативному напрямках.
  - Коли стрілки, що позначають вплив у зворотному напрямку, є непарними, маємо врівноважувальний цикл. Врівноважувальні цикли підтримують систему в поточному стані.

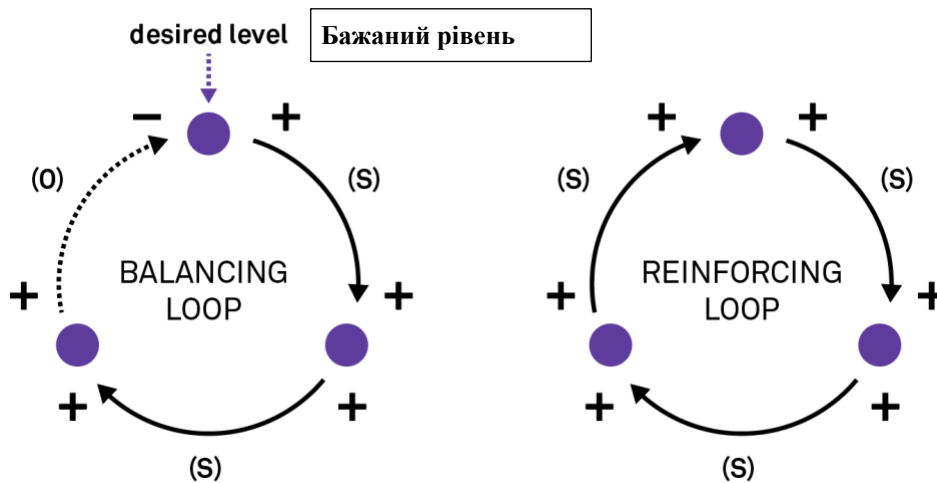


Рис. 6: Причинно-наслідкові цикли

Метою системної мапи причинно-наслідкових циклів є визначення точок впливу, тобто, тих чинників та циклів в системі, які є вирішальними для змін. Їх можна розпізнати за кількістю зв'язків (чинників) та циркулярною (циклічною) формою. Наскільки нам відомо, іншого способу виявити їх наразі не існує.

Стратегія втручання

Стратегія втручання є методом з'ясування того, на яких рівнях системи слід застосувати втручання. Метод, яким ми скористалися, описаний в науковій статті Донелли Мідоуз «Точки впливу: місця для втручання в системі». В цій праці дослідниця описує перелік місць в складній системі, де «незначна зміна чогось одного може спричинити великі зміни всього іншого».

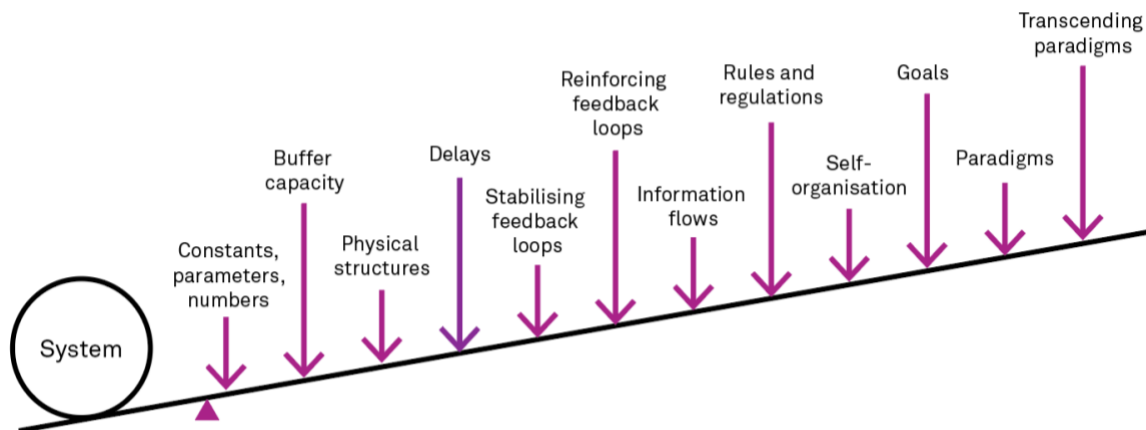


Рис. 7: Ділянки підсилення в системі

Мідоуз також вказує на ієрархію, яка розгортається зліва направо. Чим правіше, тим результативніше, але й складніше діяти, та ще й з більшими витратами часу. Цей метод був використаний для визначення пріоритетності рекомендацій, зібраних на основі моніторингового звіту ЄКРН, Загальнополітичної рекомендації ЄКРН № 15 та в ході інтерв'ю з національними стейкхолдерами.

### Моделі втручання

Модель втручання – це візуальне відображення певного втручання. Вона складається із заходів, точок взаємодії та граничних умов. На цьому етапі процесу люди схильні зосереджувати увагу на кожному заході втручання окремо. Щоб цього уникнути, ми використовуємо шестикутники, таким чином заохочуючи національних стейкхолдерів до розгляду того, як заходи втручання поєднуються між собою та підсилюють один одного, завдяки чому формується ефективніше бачення стратегії запровадження змін.



# Додаток II. Перелік заходів процесу мапування

Основними заходами, проведеними в рамках системного аналізу, були:

- Перший навчальний курс на тему мови ворожнечі в березні 2021 року
- Розробка проєкту схеми зацікавлених сторін та ситуаційний аналіз в квітні 2021 року
- Проведення інтерв'ю в травні 2021 року
- Багатосторонній семінар для зацікавлених сторін в червні 2021 року
- Підготовка звіту з березня по грудень 2021 року, включаючи проведення консультацій щодо звіту з національними стейкхолдерами.

## **Перший навчальний курс**

Завдання дводенного тренінгу:

- сформуванню спільне розуміння учасниками поняття «мова ворожнечі», її форм, причин та наслідків, познайомити учасників з визначеннями та підходами, які пропонує Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) в своїй загальнополітичній рекомендації №15 про боротьбу з мовою ворожнечі;
- представити учасникам етапи формування системної мапи заходів реагування на мову ворожнечі в Україні;
- отримати з перших рук інформацію про уявлення щодо чинників та викликів, що стосуються мови ворожнечі в Україні.

Тренінг проходив онлайн 16 та 17 березня 2021 року за участю 25 учасників з України, які залучені до боротьби з мовою ворожнечі, зокрема представників державних установ та організацій громадянського суспільства.

## **Розробка схеми зацікавлених сторін та системної мапи**

У продовження кабінетного дослідження та тренінгу було розроблено дві схеми: схема зацікавлених сторін та системна мапу. Обидва документи були націлені на формування інформаційної основи для інтерв'ю. Системна мапа також була використана в якості вхідних даних для другого семінару. Перша редакція мапи була сформована на основі даних, зібраних за результатами кабінетного дослідження, при цьому головним орієнтиром була ЗПР ЄКРН №15. Після проведення інтерв'ю мапи були доповнені додатковими висловленими поглядами.

## **Інтерв'ю**

Основні цілі інтерв'ю:

- визначити роль, яку виконують опитувані у зв'язку з мовою ворожнечі, включаючи їхню роль у моніторингу мови ворожнечі;
- зібрати інформацію щодо процесів реагування на мову ворожнечі, а також щодо поточних та потенційних можливостей взаємодії;
- визначити заходи, яких бракує, для ефективної боротьби з мовою ворожнечі.

У травні-липні 2021 року були проведені 15 інтерв'ю та дві фокус-групи по 3 учасники в кожній. Серед опитуваних були представники державних органів, органів саморегулювання, медійних організацій та ОГС.

## **Багатосторонній семінар для зацікавлених сторін**

Мета семінару:

- поділитися висновками за результатами інтерв'ю та обговорити системна мапу та виявлені прогалини;
- розробити та пріоритезувати рекомендації для подальших дій;
- встановити зацікавлені сторони, яких слід залучати до реалізації подальших дій.

Семінар проводилася в режимі онлайн 15 та 16 червня 2021 року за участю 25 суб'єктів, які долучаються до боротьби з мовою ворожнечі, зокрема представників державних установ та організацій громадянського суспільства, залучених до цього проєкту.

<b>LAWS &amp; JUSTICE</b>	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 14 Create a clear, official definition of hate speech, and make the difference clear with freedom of speech and hate crime	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 15 Make a law to tackle the use of hate speech	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 16 Make a law about the personal liability of public actors	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 17 Improve the laws regarding the responsibility of media	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 18 Make laws about hate speech education in schools	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 19 Make hate speech fines higher	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 20 Provide fines or other penalties if codes of ethics are not followed	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 21 Provide free access to the justice system when necessary	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b> 22 Create a law to punish groups that are promoting hate speech	<b>LAWS &amp; JUSTICE</b>
<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b>	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 23 Establish a separate authority with qualified people trained specifically on this issue	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 24 Establish a common vision and strategy with regard to hate speech	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 25 Reform the Parliament: set very high criteria in terms of ethics and professionalism	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 26 Factor reactions of public authority on hate speech in the public debate and from opinion leaders	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 27 Give the Parliamentary Commissioner for Human Rights powers in order to combat racism	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 28 Improve the action plan for support and integration of refugees and people in need	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 29 Improve the action plan for support and reintegration IDPs	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 30 Set up a body independent of the police and prosecution to investigate alleged cases of racially-motivated misconduct	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b> 31 Increase the capacity of the cyber police to tackle hate speech	<b>MAKE GOVERNMENT MORE EFFECTIVE</b>
<b>ACTION PLANS</b>	<b>ACTION PLANS</b> 32 Identify and define the responsibilities regarding tackling hate speech	<b>ACTION PLANS</b> 33 Provide codes of conduct, guidelines & checklists	<b>ACTION PLANS</b>							
<b>COLLABORATION</b>	<b>COLLABORATION</b> 34 Improve coordination and collaboration between NGOs and with the enforcement agencies	<b>COLLABORATION</b> 35 Avoid ad hoc, dispersed and short time projects	<b>COLLABORATION</b> 36 Collaborate with the religious communities to find ways to tackle hate speech against LGBT	<b>COLLABORATION</b> 37 Collaborate with the Roma community to establish a strategy for protection and integration	<b>COLLABORATION</b>					
<b>EDUCATION</b>	<b>EDUCATION</b> 38 Provide hate speech education in schools, from kindergarten to university	<b>EDUCATION</b> 39 Ban educational material depicting stereotypes	<b>EDUCATION</b> 40 Create awareness campaigns on state level concerning the use of stereotypes	<b>EDUCATION</b> 41 Give citizens a better sense of self-worth and respect	<b>EDUCATION</b> 42 Create awareness campaigns around LGBT targeting the religious communities	<b>EDUCATION</b> 43 Create awareness through social media influencers	<b>EDUCATION</b> 44 Increase legal awareness among Ukraine people about being liable for hate speech	<b>EDUCATION</b> 45 Promote the benefits of diversity	<b>EDUCATION</b> 46 Provide training for the teachers	<b>EDUCATION</b>
<b>MONITORING &amp; REPORTING</b>	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b> 47 Install a solid monitoring and reporting practice, for convincing the authorities	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b> 48 Show the impact/positive results of tackling hate speech	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b> 49 Establish a common monitoring methodology and indicators	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b> 50 Increase monitoring on social media	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b> 51 Engage qualified people to work with analytical data, and pay them as to standards	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b> 52 Send reports to media	<b>MONITORING &amp; REPORTING</b>			
<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b>	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 53 Train the core staff in police academies	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 54 Train police to recognise and be less tolerant towards hate speech	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 55 Provide education for Parliament members and government employees	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 56 Train judges to recognise and deal with hate speech	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 57 Train NGOs on monitoring and reporting	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 58 Train journalists (and media actors in general)	<b>TRAINING &amp; KNOW HOW</b> 59			
<b>USER EXPERIENCE</b>	<b>USER EXPERIENCE</b> 60 Make sure people understand what hate speech is	<b>USER EXPERIENCE</b> 61 Make it clear for victims how to report hate speech	<b>USER EXPERIENCE</b> 62 Increase the possibilities to report hate speech	<b>USER EXPERIENCE</b> 63 Also allow witnesses to report hate speech	<b>USER EXPERIENCE</b> 64 Ensure a follow-up on hate speech files	<b>USER EXPERIENCE</b> 65 Give victims support and feedback	<b>USER EXPERIENCE</b> 66 Engage people who work full time as mediators			

Рис. 8: Перелік рекомендацій, використаних в якості вхідних даних для другого робочого семінару

## Додаток III. Залучені зацікавлені сторони

Суб'єктами, які залучалися до заходів, пов'язаних з формуванням системної мапи, були:

### *Державні установи*

- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
- Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин та Міжфракційне депутатське об'єднання «Національні спільноти»
- Державна служба України з етнополітики та свободи совісті
- Міністерство юстиції України
- Міністерство освіти України
- Міністерство соціальної політики України
- Державна наукова установа «Інститут модернізації змісту освіти»
- Центральна виборча комісія
- Управління дотримання прав людини. Національної поліції України
- Департамент Кіберполіції Національної поліції України
- Управління моніторингу дотримання прав людини Міністерства внутрішніх справ України
- Служба безпеки України
- Офіс Генерального прокурора України
- Національна школа суддів України
- Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду України
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

### *Медіа та медійні ГО*

- Комісія з журналістської етики
- Інститут масової інформації
- Інтерньюз-Україна
- Громадське телебачення
- Суспільне ТБ
- Радіо Культура
- Суспільне радіо
- Детектор медіа

### *Заклади вищої освіти*

- Інститут журналістики КНУ імені Тараса Шевченка

### *Організації громадянського суспільства та мережі*

- Коаліція ромських неурядових організацій України
- ГО «Боротьба за права»
- Freedom House
- ГО «Точка опори»
- БФ «Гендер Зед»
- Ліга захисту прав жінок «Гармонія Рівних»
- Центр прав людини ZMINA
- Експерт з моніторингу злочинів на ґрунті ненависті (Конгрес національних громад України)
- Індустріальний гендерний комітет з реклами (ГО «Українська асоціація маркетингу»)
- ГО «Інсайт»

- Міжнародна благодійна організація «Ромський жіночий фонд «Чіріклі»
- ГО «Запорізький ромський центр «Лачо Дром»
- Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ»
- Громадський альянс «Політична дія жінок»
- Українська Гельсінська спілка з прав людини
- Асоціація жінок-юристок України «ЮрФем»

*Міжнародні організації*

- Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні